

CAPÍTULO IV: AGENDA SOCIAL VIOLENCIA JUVENIL Y FAMILIAR EN AMÉRICA LATINA. ENFOQUES DESDE LA INCLUSIÓN

Introducción

Durante las últimas décadas la violencia juvenil en América Latina ha cobrado creciente relevancia en el debate público, las agendas de gobiernos y en foros y conferencias del sistema internacional. Todo apunta a la urgencia por contar con políticas de juventud que aborden este problema. La violencia no sólo ha crecido en la mayor parte de la región en los últimos años, sino que también los jóvenes se encuentran desproporcionadamente representados en la incidencia y en la gravedad de esta tendencia, tanto como víctimas y como perpetradores. En muchos países de la región los jóvenes cometen crímenes violentos a edades cada vez más tempranas y también mueren con precocidad creciente por efecto de tales crímenes.

La violencia juvenil provoca importantes costos al conjunto de la sociedad en el plano social, ético, humano y económico. Los efectos de la violencia pueden ser entendidos como costos directos, tales como la destrucción de activos físicos y de vidas humanas; y costos indirectos, asociados a recursos de la justicia criminal y la encarcelación y altos gastos en salud. En un sentido más general el incremento de la violencia y la inseguridad merman la cohesión social y generan desconfianza de parte de la población respecto de la eficacia del Estado de Derecho para garantizar la seguridad de las personas.

Frente a la creciente preocupación de organismos internacionales, gobernantes y la sociedad civil por el aumento de la violencia juvenil en América Latina, CEPAL ha realizado durante el 2008 un conjunto de estudios de diagnóstico de la situación y de las políticas y programas aplicados por los gobiernos latinoamericanos y las instituciones vinculadas a la juventud, y cuyo documento final viene de presentarse en la Cumbre Iberoamericana de Presidentes y Jefes de Estado sobre Juventud y Desarrollo celebrada en El Salvador en octubre del 2008.

Al igual que en los años precedentes, la elaboración del presente capítulo se basó en información recabada en ministerios a cargo de la problemática del capítulo. En este caso son las secretarías de seguridad pública. Esta información se complementó con información proveniente de otros organismos que también trabajan en la puesta en marcha de políticas para erradicar y reducir la violencia juvenil. Hemos querido sintetizar la percepción de las autoridades nacionales sobre la realidad y problemas específicos de violencia que afectan a los jóvenes, e indagar las directrices institucionales y programáticas que se están desplegando en estas materias. Los países que respondieron a la encuesta de CEPAL fueron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba¹, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana y Venezuela.

El capítulo se organiza en cuatro secciones: en la primera se realiza un diagnóstico de la situación de las diversas formas de violencia juvenil y se exploran los contextos de violencia de los jóvenes desde la doble perspectiva de víctimas y de victimarios. Se presentan también las percepciones que tienen las autoridades gubernamentales sobre los principales problemas de la violencia juvenil en sus países. En la segunda sección se describen las principales políticas, programas y enfoques para la prevención de la violencia juvenil, con énfasis en las reformas y en los cambios legislativos. La siguiente sección se orienta a mostrar la oferta programática existente y a sintetizar las principales lecciones aprendidas y sugerir recomendaciones futuras. Por último, la sección sobre Agenda Internacional resume los acuerdos sociales alcanzados en la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno sobre “Cohesión Social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Ibero América” realizada en Chile en 2007.

¹ Cuba indicó en su nota de respuesta que el cuestionario no se ajustaba a la problemática y realidad cubana y las acciones que se registran de violencia juvenil son casos aislados.

I. EL DIAGNÓSTICO DE LA VIOLENCIA JUVENIL

A. Contextos, tipos y magnitudes de la violencia juvenil

La violencia desde y hacia los jóvenes se expresa de modos diversos, y se asocia a múltiples patrones de exclusión y discriminación, tanto social y simbólica, que marcan la vida de los jóvenes. Allí concurren los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza, el desempleo, la deserción educacional, la socialización precaria, la economía ilegal y la falta de espacios públicos de participación social y política. Entre las formas específicas de violencia destacan las auto-infligidas, interpersonales y colectivas. Si bien es difícil medir la incidencia de la violencia, el indicador más claro y comparable entre países se refiere a causas externas de muerte entre jóvenes. Tal índice es alto en América Latina y extremadamente alto en algunos países de la región. En general, los hombres jóvenes tienen tasas que más que duplican las femeninas en mortalidad por homicidios, accidentes de tránsito y suicidios.

1. Contextos y tipos de violencia

La violencia se nutre de la exclusión y segregación. Muchos jóvenes latinoamericanos enfrentan situaciones múltiples de exclusión económica, social, política y cultural. Pese a la mayor prosperidad económica de los países, la pobreza continúa afectando a una buena parte de la población joven y persisten elevados grados de inequidad.

En este marco, muchos jóvenes no cuentan con las destrezas necesarias para participar en las sociedades de información y conocimiento. Sus mayores demandas de autonomía chocan con obstáculos para encontrar empleos de calidad que permitan la autonomía material. Están, los jóvenes, más expuestos a riesgos en un escenario de debilitamiento de los mecanismos formales e informales de protección social (mercados de trabajo, familia, comunidad, etc.). Mientras el mayor consumo simbólico y el aumento en capital educativo generan expectativas de movilidad social, éstas se ven frustradas por las barreras en el acceso a activos productivos o a un primer empleo. Pese a las mayores libertades democráticas, los jóvenes muestran más apatía y desinterés por involucrarse en el sistema político, en un escenario de desconfianza en las instituciones públicas. Las distancias entre generaciones se exacerban, pues la juventud recrea sus identidades incesantemente y desarrolla formas de ver el mundo marcadas por la conectividad, en un extremo, y el riesgo en el otro, a distancia del mundo adulto. Todo esto lleva también a que la juventud enfrente formas variadas de discriminación y cargue en sus espaldas con un estigma social respecto del “ser joven” (CEPAL-SEGIB-OIJ-AECI, 2008).

Investigadores y analistas coinciden en señalar que los comportamientos juveniles violentos son consecuencia de procesos estructurales vinculados a la persistencia de la pobreza y del desempleo. Diversos estudios destacan que para los hombres jóvenes, las frustraciones vinculadas al desempleo llevan a la enfermedad, al aumento de la violencia en pandillas juveniles, al conflicto interpersonal y a la violencia doméstica. Para el caso de las mujeres, el desempleo conllevaría a una mayor dependencia económica de los hombres, lo que puede acarrear aumento de la violencia contra la mujer (Moser, 1999). La exclusión social que experimenta cotidianamente el joven desempleado, en un contexto de propuestas masivas de consumo, da cuenta de una dimensión estructural de violencia que afecta a los jóvenes en el plano económico. Parece existir cierto consenso en que el joven devuelve como violencia social lo que recibe como violencia estructural (De Roux, 1993).

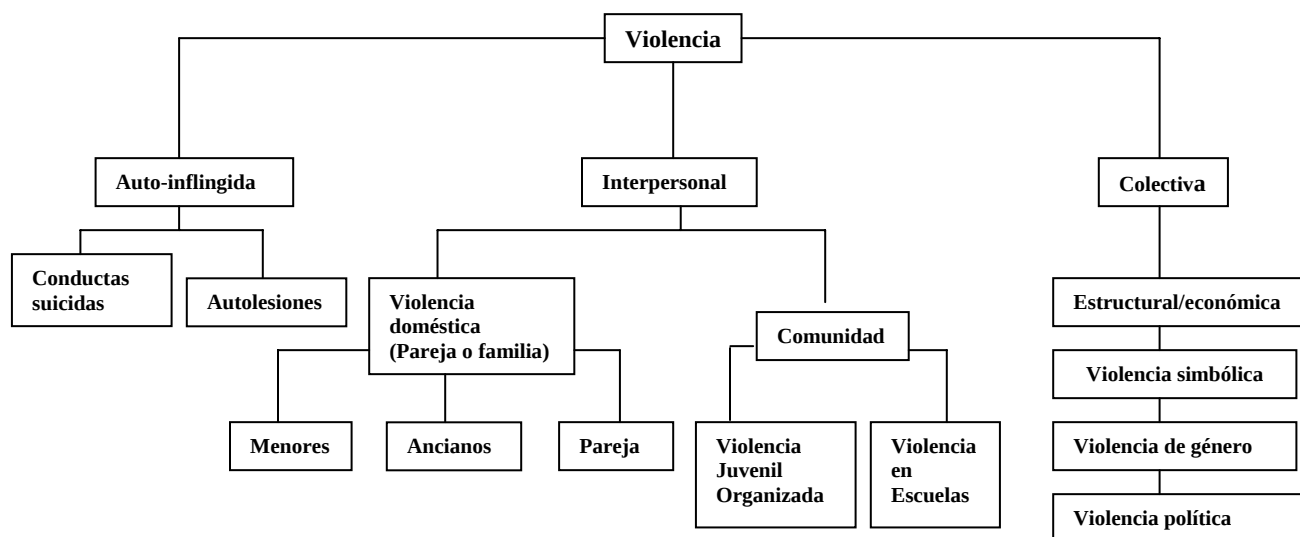
En este contexto, muchos jóvenes saben que no tendrán acceso a un oficio o profesión valorada y menos aún a una buena remuneración. De este modo, experimentan falta de apego a las instituciones, lo que incrementa la experiencia de “estar fuera” (Briceño-León y Zubillaga 2002). Entre los jóvenes la desigualdad se vive con sabor a injusticia. Brechas de desempleo y de niveles educativos concurren en este sinsabor, a lo que se suma el riesgo mayor de mortalidad por violencia (OMS, 2003, Rubio, 2005, Rodríguez, 2005, Kliksberg, 2007a, Muñoz González, 2002). Esta última –la violencia física- no puede, por tanto, analizarse sin considerar la violencia contenida en las correas que transmiten la exclusión social. (Kliksberg, 2007b).

Otro contexto de violencia se manifiesta en el plano simbólico, es decir, se expresa por medio de distintas manifestaciones del lenguaje y de representaciones culturales que la sociedad impone a individuos y grupos en sus procesos cognitivos de aprehensión de la realidad. La violencia simbólica es una ‘violencia amortiguada, insensible e invisible para sus propias víctimas, que se ejerce esencialmente a través de los caminos puramente simbólicos de la comunicación y del conocimiento (...) del reconocimiento o, en último término, del sentimiento’ (Bourdieu, 2000). En esta categoría se incluyen las formas ‘naturalizadas’ de la violencia de género implicadas en la dominación del hombre sobre la mujer. La eficacia de esta dominación descansa en la aceptación ideológica que imprime en dominadores y dominados, dada la enorme importancia de las creencias y de los sentimientos en la producción y reproducción de la superioridad masculina como aspecto central del orden establecido.

También se consideran formas simbólicas de violencia los contenidos en los medios de comunicación que nutren de imágenes estereotipadas o discriminatorias hacia algunos sectores juveniles, y en las cuales los jóvenes no se reconocen. La producción audiovisual que opera como vector eficaz del manejo sensacionalista y exagerado de hechos violentos, constituye una forma solapada de violencia que contribuye a su tolerancia y su legitimación, o bien al estigma juvenil en que la violencia termina siendo parte de una profecía autocumplida.

En cuanto a las formas particulares de la violencia juvenil, es necesario señalar que desde un modelo que integra salud y violencia, adoptado por algunos organismos internacionales (OPS, BID, OMS, Banco Mundial), la violencia juvenil asume sus particularidades según esté relacionada con problemas de orden estructural, institucional (comunitario), interpersonal (relacional) o individual (aspectos psico-biológicos, éticos y morales). De allí su origen en contextos múltiples y sus heterogéneas modalidades de expresión, según se trate de jóvenes víctimas o victimarios (véase cuadro IV.1)

Cuadro IV.1
CLASIFICACIÓN DE TIPOS DE VIOLENCIA



Fuente: Adaptación basada en OMS, 2003.

2. La incidencia de la violencia en la morbilidad juvenil

En tanto problema de salud pública, la Organización Mundial de la Salud define la violencia como ‘el uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muertes, daños psicológicos,

trastornos del desarrollo o privaciones’ (OMS, 2003, p.5). Esta definición vincula la intención con la comisión del acto mismo, independientemente de las consecuencias que se producen. Se excluyen de la definición los incidentes no intencionales como son los accidentes de tráfico y las quemaduras.

Las formas de expresión de las violencias son muy variadas por lo que es preciso definir las claramente. El recuadro IV.1 sintetiza las distintas formas de violencia que han sido definidas por el sistema de Naciones Unidas.

Recuadro IV.1

TIPOLOGÍA DE VIOLENCIAS

Violencia auto-inflingida

Aquella forma de violencia que una persona se inflinge a sí misma. Incluye el comportamiento suicida y las autolesiones.

Violencia interpersonal

Aquella forma de violencia impuesta por otro individuo o un número pequeño de individuos. Incluye las formas de violencia al interior de la familia o en la pareja, la violencia ejercida en contextos comunitarios por extraños o conocidos.

Violencia colectiva

Aquella forma de violencia infringida por grupos más grandes, como el Estado, contingentes políticos organizados, tropas irregulares y organizaciones terroristas. Incluye las formas de violencia social, política y estructural. (OMS, 2000)

Violencia de género /violencia contra la mujer

Todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como la amenaza de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se produce en la vida pública como en la privada’. Se consideran formas de violencia contra la mujer:

Violencia física, sexual y psicológica que ocurre en la familia. Incluyendo maltratos, palizas, abuso sexual de niños en el hogar, violencia relacionada con la dote, violación marital, mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales que afectan la salud de la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación.

Violencia física, sexual y psicológica que ocurre en la comunidad. Incluyendo violación, abuso sexual, acoso e intimidación sexual en el trabajo, en instituciones educacionales o cualquier otro lugar público, la trata de mujeres y niñas y la prostitución forzada.

Violencia física, sexual o psicológica perpetrada o condonada por el Estado, donde quiera que ésta ocurra’

Violencia infantil

Maltrato o vejación de menores, que abarca todas las formas de malos tratos físicos y emocionales, abuso sexual, descuido, negligencia o explotación comercial o de otro tipo que originen un daño real o potencial para la salud del niño, su supervivencia, desarrollo o dignidad en el contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder (OMS, 1999)

Fuentes: Organización Mundial de la Salud (OMS, 2000) ‘Informe Mundial sobre la Salud y la Violencia’, Naciones Unidas (N.U., 1993) Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, Asamblea General de las Naciones Unidas. Organización Mundial de la Salud (OMS, 1999) Reunión de consulta de la OMS sobre la prevención del maltrato de menores.

Para comprender la exposición de los jóvenes a diversas formas de violencia es necesario distinguir niveles de riesgo en diversos segmentos de la juventud. Los estudios dan cuenta de sesgos de género, sesgos etarios e incluso étnicos en la violencia juvenil. No obstante, se verifican grandes limitaciones para hacer un análisis comparativo de los índices de violencia en la juventud. Los problemas existentes se refieren a la escasez de información, al insuficiente nivel de desagregación, a distintos períodos de consolidación para los datos

acumulados y a sus distintas fuentes. En la mayoría de los países del mundo se carece de información adecuada sobre las cifras de personas muertas por causa de la violencia y las muertes reportadas son una pequeña parte del problema. Los datos para evaluar esta situación provienen de variadas fuentes como son los organismos policiales, judiciales y de salud, lo que dificulta la homologación. Además, se obtienen con irregularidad y presentan un importante sub-registro.

En este sentido, entre las estadísticas más confiables está la tasa de mortalidad bruta por homicidios por cada 100 mil habitantes. Pese a esto, son cifras que deben interpretarse cuidadosamente pues son muy sensibles a las revisiones de las metodologías utilizadas para la recolección de datos (Buvinic, Morrison, y Orlando, 2005). Sin duda el homicidio es el acto violento de mayor gravedad, pero hay otros actos violentos que muchas veces no son registrados.

En base a información para 16 países latinoamericanos, las principales causas de muerte entre jóvenes son por externas (141 por cien mil habitantes). Entre los varones la principal es por homicidios (68 por cien mil habitantes), le siguen los accidentes de tránsito (30 por cien mil) y los suicidios (10 por cien mil). En el caso de las jóvenes las cifras son notablemente más bajas en total alcanzan a 19 por cien mil), por accidentes de tránsito (6 por 100 mil) homicidios (5 por cien mil) suicidios (3 por cien mil).

Las tasas de mortalidad por homicidios varían considerablemente según la región del mundo. Según los datos de la OMS, las más altas se encuentran en América Latina. Entre las causas externas de mortalidad la principal son los homicidios. Las tasas de mortalidad masculina por homicidios superan niveles críticos en varios países, en particular El Salvador (176) Colombia (159) Venezuela (112) y Brasil (97) (véase cuadro IV.2).

Cuadro IV.2
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): TASA DE MORTALIDAD POR CAUSAS EXTERNAS* DE LAS PERSONAS DE 15 A 29 AÑOS POR SEXO (POR CIENTO MIL HABITANTES)

País	Hombres				Mujeres			
	Total	Homicidios	Suicidios	Accidentes transporte terrestre	Total	Homicidios	Suicidios	Accidentes transporte terrestre
Argentina (2004)	81	17	19	16	17	2	5	5
Brasil (2004)	173	97	8	39	20	7	2	8
Chile (2004)	72	15	22	20	14	1	5	5
Colombia (2004)	228	159	12	26	28	13	5	6
Costa Rica (2004)	66	13	14	24	13	3	2	5
Cuba (2005)	55	14	10	16	17	4	5	6
Ecuador (2005)	131	55	16	32	25	4	9	6
El Salvador (2005)	242	176	16	32	34	18	8	5
México (2005)	94	23	11	33	17	3	3	7
Nicaragua (2005)	68	23	15	13	13	2	6	2
Panamá (2004)	90	36	12	26	16	2	5	6
Paraguay (2004)	96	43	9	19	26	3	5	6
Perú (2000)	45	3	2	10	14	1	1	3
República Dominicana (2004)	99	17	3	30	15	2	1	5
Uruguay (2004)	73	11	23	17	19	3	6	6
Venezuela (Rep. Bol. de) (2004)	271	112	9	37	28	6	3	11
Total América Latina (16 países)	141	68	10	30	19	5	3	6

Fuente: Base de datos OMS. 2007, CELADE-División de Población de la CEPAL y División de Población de las Naciones Unidas. Códigos de la V01-Y89

Si bien Chile, Costa Rica y Cuba se acercan a los promedios europeos en muertes por causas externas, difirieron fuertemente en cuanto al componente, pues en los primeros el peso lo llevan los homicidios y suicidios, y en los segundos los accidentes de transporte terrestre. Cabe resaltar la incidencia de los suicidios masculinos en los países del cono sur (Argentina, Chile y Uruguay), y de los accidentes de transporte terrestre en México y República Dominicana, alcanzado cifras similares a los europeos pero manteniendo también altas las tasas de homicidios. En América Latina, al año 2000 el suicidio constituyó la tercera causa principal de defunción en el grupo de 10 a 19 años de edad, y la octava causa principal en los adultos de 20 a 59 años en toda América (OPS, 2007).

Es importante destacar algunas diferencias de género en relación al indicador de muertes por causas externas. A nivel mundial, con estadísticas de comienzos de la década actual, tres de cada cuatro víctimas de homicidios eran varones, y las tasas masculinas de muerte por homicidio eran más de tres veces superiores a las femeninas (OMS, 2003). Datos recientes corroboran el sesgo masculino de la proporción de homicidios juveniles y su aumento en los últimos años.

Los sesgos de género en las cifras de violencia juvenil son evidentes. Para el conjunto de 16 países de América Latina las muertes de los jóvenes por causas externas son ocho veces superiores que las de las jóvenes. Sin embargo, hay formas de violencia de menor visibilidad y registro, y difíciles de medir, que afectan a las mujeres en general, y a las jóvenes en particular (véase recuadro IV.3).

Recuadro IV.3 **DIFICULTADES METODOLÓGICAS PARA LA MEDICIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO**

Las fuentes de información para la medición de la violencia, y en especial para la medición de la violencia de género, plantean una serie de dificultades. La confiabilidad de las estadísticas se ve afectada por el subregistro de algunos delitos, en especial, los de violencia sexual e intrafamiliar (Arriagada y Godoy, 2000). Existen ciertas pautas culturales con alto arraigo cultural que consideran que ciertos comportamientos violentos son “normales”, tanto por la percepción de que es un tema privado como por las reacciones de vergüenza, temor o desprestigio que conlleva reconocer el maltrato (INEGI, 2006). Para América Latina se sostiene que es una tarea pendiente la elaboración de un diagnóstico actualizado para conocer la prevalencia, las causas, las consecuencias y repercusiones de la violencia contra las mujeres y que no existe una línea de base desde la cual monitorear y evaluar el efecto de las políticas, legislaciones y programas (Naciones Unidas-CEPAL, 2007).

Un ejemplo que ilustra esos problemas se encuentra en el análisis de los feminicidios de Ciudad Juárez en México, donde el número exacto de víctimas constituye motivo de disputa entre distintos actores, dada la ausencia de registros oficiales. La ONG 8 de marzo, señala que entre enero de 1993 y noviembre de 2003 según los registros hemerográficos los feminicidios alcanzan a 271; para el mismo período, Amnistía Internacional indica 370, de los cuales 137 son asesinatos con violencia sexual; según el Instituto Chihuahuense de la Mujer (ICHIMU) serían 321, la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el período 1993 a 2002 registró 236 homicidios de mujeres y 40 desapariciones, la Fiscalía especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio Juárez de Chihuahua, indica que entre 1993 y 2005 se cometieron 379 homicidios de mujeres (Tavera, 2008). Dada esta disparidad de información, se reconoce que la obtención y recolección de estadísticas es indispensable para conocer la magnitud, forma y comportamiento del feminicidio; que la estadística criminal es un instrumento básico de lucha en contra de la violencia hacia la mujer, en especial del feminicidio; que la creación de políticas de calidad requiere de información confiable que permita elaborar diagnósticos adecuados de los problemas; que la información precisa, oportuna y documentada es un derecho ciudadano. De esta forma, se aboga por la creación de un sistema de registro y estadísticas sobre feminicidio en México y se sugiere mejorar los formatos administrativos de registros y la reconceptualización desde una perspectiva de género de los homicidios como delitos.

Fuentes: Irma Arriagada y Lorena Godoy (2000) Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana en Revista de la CEPAL, N° 70, Santiago de Chile, abril; Ligia Tavera Fenollosa (2008) Estadísticas sobre violencia de género. Una mirada crítica desde el feminicidio, en Gisela Zaremborg (coord.) Políticas sociales y género Tomo II, FLACSO, México; INEGI (2006 y 2007) Hombres y mujeres en México www.inegi.mx, Naciones Unidas – CEPAL (2007) ¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

B. Problemas de violencia que afectan a la juventud: percepción de gobiernos y dinámicas de la sociedad

Las autoridades de gobierno consultadas señalan que el principal problema de violencia que enfrentan los jóvenes es la violencia organizada en delincuencia, pandillas y violencia callejera. Destacan que el porte de armas es alarmante en hechos de violencia en ciertas zonas urbanas de varios países de la región latinoamericana. La situación de las pandillas (maras en Centroamérica, *quadrilhas* en Brasil) el aumento de la delincuencia en los países del cono sur y la violencia en países andinos indica claramente la necesidad de áreas de intervención específica en relación con la juventud. Preocupa especialmente la articulación de las pandillas juveniles con el consumo de drogas, el narcotráfico y el tráfico de personas. En segundo lugar, las autoridades indican como problema importante la violencia intrafamiliar, en el noviazgo e intergeneracional. Aun cuando la denuncia de la violencia en contra de las mujeres y de género ha aumentado, persiste una grave desprotección para niños y jóvenes abusados. Finalmente, como principales preocupaciones se señalan todas las conductas violentas auto-inflingidas o dirigidas a otros vinculadas al consumo de alcohol y drogas.

Los patrones de comportamiento violento cambian a lo largo de las trayectorias de vida. La adolescencia y los primeros años de la vida adulta constituyen un período en que la violencia se expresa con mayor intensidad, y ésta responde a un entramado de causas y motivaciones. El carácter de transición que representa la etapa juvenil, impone considerar los elementos de construcción de identidad que motivan el desarrollo de conductas violentas, junto con elementos de carácter social e individual que los explican (Vanderschueren y Lunecke, 2004). Cualquier medida que se implemente para la prevención debe ser flexible y pertinente según las características de los jóvenes y su entorno. Conocer cuándo y de qué manera se presenta el comportamiento violento, conforme se desarrolla una persona, puede ayudar a planificar intervenciones y políticas de prevención orientados a los grupos de edad más críticos (OMS, 2003).

Según la encuesta realizada por CEPAL sobre políticas y programas para enfrentar la violencia juvenil, las principales preocupaciones que expresan las autoridades se refieren, en primer lugar a la marginalidad y a las desigualdades sociales (Argentina, Brasil) que se expresan en violencia juvenil organizada sea en delincuencia, pandillas, violencia callejera o porte de armas (Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú, Venezuela). En segundo lugar, preocupa la violencia intrafamiliar, en el noviazgo e intergeneracional (Ecuador, México El Salvador, Chile, Guatemala). En tercer lugar, preocupan a las autoridades consultadas todas las conductas violentas auto-inflingidas o perpetradas a otros vinculadas al consumo de alcohol y drogas (Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, Perú y Venezuela) (véase cuadro IV.3).

Cuadro IV.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (12 PAÍSES): PRINCIPALES PROBLEMAS DE LOS JÓVENES

Países	Problemas de violencia juvenil		
	Primero en importancia	Segundo en importancia	Tercero en importancia
Argentina	Marginalidad y falta de expectativas	Ausencia de proyectos individuales y sociales, drogadicción	Ausencia de parámetros y modelos Desempleo
Brasil	Desigualdades sociales, dificultades de acceso a la educación y al trabajo	Discriminación y victimización física y simbólica por la violencia policial, muertes violentas	Conflictos recurrentes de consumo abusivo y tráfico de drogas.
Chile	Delincuencia	Violencia en las escuelas	Violencia en la pareja
Colombia	Conflicto armado Hurto	Narcotráfico y delincuencia común Homicidio	Pandillas y culturas juveniles Extorsión
Costa Rica	Rebeldía	Falta de autoridad por parte de los padres de familia	Núcleo en el que se desenvuelven
Ecuador	Maltrato Intrafamiliar	Violencia Intergeneracional	Suicidios
El Salvador	Pandillas	Delincuencia	Violencia y Maltrato Intrafamiliar
Guatemala	Maras (extorsión, violencia)	Drogadicción y alcoholismo	Homicidios, feticidios, abuso sexual infantil
México	Violencia intrafamiliar	Violencia callejera	Violencia en el noviazgo
Perú	Delincuencia, Pandillas	Abuso de Drogas y Alcohol, violencia intrafamiliar	Falta de educación y capacitación adecuada
República Dominicana	Consumo de alcohol y drogas narcóticas desde temprana edad	Participación en el micro-tráfico de drogas y actividades conexas	Violencia social y agresividad asociada generalmente a lo anterior.
Venezuela	Robo	Porte ilícito de armas	Posesión de drogas

Fuente: Sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta de CEPAL sobre Políticas y Programas dirigidos hacia la violencia juvenil en América Latina, 2008.

1. Violencia juvenil organizada

La violencia juvenil es fundamentalmente urbana. Se calcula que un 78% de los jóvenes latinoamericanos vive en ciudades (CELADE, 2005) y que sufre las consecuencias de los problemas derivados de la concentración urbana, lo que constituye el principal problema de la juventud para las autoridades nacionales. Para algunos países se trata de problemas vinculados a la marginalidad (Argentina) o a acciones delictivas tales como hurto o delincuencia (Chile, El Salvador, Colombia, Venezuela), pandillaje y violencia callejera (Guatemala, El Salvador, México, Perú), al narcotráfico (Colombia), al homicidio (Colombia), al porte ilícito de armas (Venezuela). En algunos países este problema alcanza importantes dimensiones. En Venezuela, por ejemplo, se señala que los hechos punibles cometidos con mayor frecuencia, por niños y adolescentes de 10 a 17 años de edad en el año 2007, fueron robos, porte ilícito de armas y posesión de droga².

Los resultados de los estudios internacionales indican que una gran mayoría de quienes participan en actos violentos contra jóvenes, en contextos urbanos, son personas casi de la misma edad y del mismo género que sus víctimas. En la mayoría de los casos, los agresores son hombres que actúan en grupos (Naciones Unidas, 2006). En las grandes ciudades esas modalidades de asociación violenta entre jóvenes surgen de agrupamientos locales que se construyen en torno a situaciones de marginalidad y de comportamientos disruptivos. En la mayoría de los casos se trata de bandas delictivas estructuradas en pandillas, que desarrollan subculturas propias y luchan entre sí por el control territorial de barrios o vecindarios.

² Estadísticas proporcionadas por el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas CICPC de Venezuela.

Las pandillas pueden corresponder a grupos informales de jóvenes, que defienden un territorio y que poseen una estructura informal de liderazgo, o bien a organizaciones que tienen su propia dinámica de sobrevivencia y de funcionamiento interno (roles, reglas etc.). Con frecuencia, las bandas juveniles otorgan un espacio alternativo de socialización a niños y jóvenes excluidos, cuyo sentido de pertenencia se basa en acciones colectivas que van desde compartir el tiempo libre hasta acciones delictivas. En algunas ciudades se trata de agrupaciones numerosas de jóvenes que desarrollan diversos tipos de delitos en su entorno inmediato (copiamiento de hoteles y robos) pero también acciones de intimidación o disuasión a terceros.

Ya a fines de la década de los ochenta del siglo pasado las investigaciones empíricas daban cuenta de la proliferación de pandillas violentas de adolescentes y jóvenes urbanos en ciudades como Guayaquil y Ciudad de México, (Rodríguez, 1996). En Brasil, las investigaciones coinciden en que la mayoría de los jóvenes implicados en asesinatos, sea como víctimas o como agresores, son varones, negros, mulatos y pobres, con edades entre los 15 y los 17 años. En general, suelen residir en las periferias y favelas de los centros urbanos y estar desvinculados del sistema escolar (Willadino Braga, 2003), lo que ratifica una hipótesis ampliamente difundida en la literatura, a saber, que la desafiliación institucional (jóvenes que no estudian ni trabajan) están más expuestos a involucrarse en hechos de violencia, sea como artífices o como víctimas.

La exclusión socioeconómica y la desafiliación institucional de muchos adolescentes y jóvenes de Brasil que viven en las *favelas* se cruza con la fuerte presencia del narcotráfico, que se ofrece como un “salida”, una forma de poder participar en redes ampliadas, ganar cuotas de poder y acceder a mayores niveles de consumo. Los *favelados* involucrados en las pandillas de la droga son generalmente jóvenes con un amplio rango de edad -de 15 a 30 años- que desean ganar dinero. Los miembros de las *quadrilhas* de la droga controlan las *favelas* y cuidan de los lugares de venta de narcóticos. Los jóvenes miembros de *quadrilhas* defienden estos lugares de los ataques de otras *quadrilhas* o de las redadas de la policía y se sitúan por lo tanto en los niveles jerárquicos más bajos y peligrosos del negocio de la droga. Los mismos *favelados* reconocen a estos jóvenes como los más pobres en este negocio. Dentro del grupo de los jóvenes, son reconocidos como personas valientes y reciben algún grado de reconocimiento social de sus pares. La delincuencia juvenil representa, en este marco, una forma violenta de adaptación a las condiciones económicas y sociales de la exclusión, y es un intento de integración para participar de las pautas de consumo sociales (Sperberg y Happe, 2000).

En América Central, durante la década de los noventa del siglo pasado se produjo el crecimiento explosivo de “maras”, modalidades de organización juvenil fuertemente influenciadas por la cultura y el estilo pandillero de Estados Unidos (véase recuadro IV.4). En El Salvador, Guatemala, Honduras y México, las maras crecieron en contextos sociales definidos por conflictos profundos como el desempleo, la explotación del trabajo infantil, la violencia urbana y civil y la deportación de muchos jóvenes que habían emigrado al norte durante los años de guerra civil. Más tarde las maras se hicieron parte activa de las redes transnacionales del crimen organizado, sobre todo del narcotráfico. En El Salvador, las maras se consolidaron en el proceso de pacificación de los últimos años, involucrando a jóvenes que estuvieron refugiados o exiliados (por razones económicas o políticas) en Estados Unidos –especialmente en Los Ángeles- y que retornaron a su país para insertarse en un contexto completamente distinto (Rodríguez, 1996).

Recuadro IV.3

LAS MARAS DE CENTROAMÉRICA. UN FENÓMENO DE LARGA DATA

En América Central, las pandillas juveniles han existido desde al menos los años sesenta, aunque sus características cambiaron significativamente en los noventa. En el caso de la comunidad inmigrante centroamericana, las pandillas juveniles aparecieron en Los Ángeles en los años ochenta. Los dos grupos dominantes eran la Mara Salvatrucha o MS y Barrio 18. El origen de las maras es complejo y da cuenta de una síntesis de varios procesos: la desarticulación de las relaciones agrícolas tradicionales y de las formas de relación indígena y popular; el desalojo violento de grandes grupos indígenas; la descomposición de los centros de habitabilidad urbana a partir de la violencia oficial, militar y paramilitar en las ciudades; la ausencia de empleos que propicia la migración internacional; las transformaciones familiares que incluyen a decenas de miles de huérfanos de guerra y la fragmentación familiar derivada de la migración de padres, madres y hermanos.

Cuando los jóvenes centroamericanos que habían emigrado a Estados Unidos en los años ochenta empezaron a regresar a sus países de origen en los noventa – a menudo como consecuencia de las políticas de deportación de Estados Unidos – y las influencias de subculturas estadounidenses tuvieron una mayor expansión en América Central, las pandillas juveniles de la región empezaron a adoptar el estilo y los nombres de las maras de Los Ángeles. Aunque se desarrollaron conexiones entre pandillas se debe distinguir dos fenómenos: el crecimiento de las pandillas étnicas en las comunidades de inmigrantes centroamericanas en Estados Unidos y el hecho que las pandillas juveniles en América Central se reinventasen a sí mismas.

La mara como concepto e comenzó a utilizar en El Salvador en los años ochenta para denominar a las “pandillas” y también los grupos de amigos. Se trata de un fenómeno social principalmente masculino, con miembros que pueden integrarse a edades muy temprana (algunos desde muy niños) y que se extiende hasta jóvenes adultos, e incluye también mujeres. Las maras se subdividen en lo que sus miembros denominan clicas (subgrupos de la mara), estos subgrupos tienen conciencia de pertenecer a una mara más grande. Por lo general, los miembros de las maras o pandillas provienen de zonas económicamente desfavorecidas y de contextos urbanos pobres y marginales, o bien son migrantes retornados de los Estados Unidos. Buena parte de sus integrantes han desertado del sistema escolar, poseen empleos mal pagados y viven en un medio caracterizado por servicios inexistentes o inoperantes, capital social débil, y hacinamiento.

Muchas de estas pandillas o maras en Centroamérica se han transformado con el paso de los años en organizaciones verticales, vinculadas al narcotráfico, al tráfico de personas y a la delincuencia urbana. Según la Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos (Washington Office on Latin America, WOLA, 2006) se estima que existen en América Central alrededor de 70.000 a 100.000 pandilleros, constituyéndose en un problema grave que amenaza el orden público en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras, como también en el sudeste de México y en algunas zonas de Estados Unidos.

Fuentes: Falkenburger, Elsa y Geoff Thale (2008) Maras Centroamericanas en Maras y pandillas juveniles: dos mundos diferentes, en Revista CIDOB d'Afers Internacionals, Número 81, marzo-abril, Barcelona, España; OPS, (2003), Informe Mundial sobre la violencia y la salud, Organización Mundial de la Salud; Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) (2006), Pandillas juveniles en Centro América: Cuestiones relativas a los derechos humanos, la labor policial efectiva y la prevención; Dina Krauskopt (2007) Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática presentación en el Seminario sobre pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe, Madrid, 16 y 17 de abril de 2007.

Los gobiernos de Honduras y El Salvador han respondido a las pandillas con estrategias represivas de mano dura y leyes que ilegalizan la pertenencia a una pandilla. Estas medidas han forzado a las pandillas a la clandestinidad y como consecuencia, se han vuelto más organizadas. Entretanto, las prisiones han constituido un lugar para el aumento de la cohesión de las pandillas. En general, estas estrategias de “mano dura” no han logrado disminuir el creciente nivel de violencia ni el número de homicidios en esos países (WOLA, 2006).

2. Narcotráfico, consumo de drogas y delincuencia

El consumo de sustancias psicoactivas o psicotrópicas, junto al problema de su distribución, constituye una preocupación central para las autoridades de Argentina, Costa Rica, Guatemala, Perú, Colombia. Otros países como Venezuela lo consideran como un problema de importancia relativa.

En las ciudades de la región donde existen puntos neurálgicos del narcotráfico, los jóvenes excluidos tienen un lugar central en las distintas esferas de la economía criminal que involucra la producción, la circulación y el consumo de drogas (Kaplan, 1997). Las condiciones de exclusión empujan a niños y jóvenes a incorporarse a la red de distribución de drogas en condiciones de riesgo e inseguridad.

En Río de Janeiro, un informe indica que los 7.000 menores de 18 años que trabajan para el narcotráfico carioca y que integran la facción criminal más antigua de Río de Janeiro, Comando Vermelho (CV) reciben como pago el 20 por ciento de las sustancias que venden, en las llamadas “bocas de fumo”, puntos de venta ilegal de droga, en la capital turística de Brasil (IBISS, 2006). Estudios realizados por el Observatorio de Favelas de Río de Janeiro detectó una alta rotatividad de jóvenes empleados por el narcotráfico y la tendencia a la baja en la edad mínima de los consumidores, entre los 13 y 19 años. La investigación constató también el grado de precariedad de la vida de estos jóvenes. El alto índice de evasión escolar y el uso de drogas, combinados con el difícil acceso a espacios públicos fuera de su comunidad reducen su universo sociocultural a un ámbito muy restringido. Los

enfrentamientos con la policía fueron la causa de 60,4% de las muertes registradas a lo largo del estudio. Los jóvenes entrevistados relataron también haber presenciado 122 muertes y 205 golpizas durante los primeros cinco meses de la investigación (Observatorio de Favelas de Río de Janeiro, 2006).

En períodos de “espirales de criminalidad” el número de víctimas aumenta a niveles epidémicos. En el 2008, sólo los principios de septiembre los enfrentamientos entre bandas de narcotraficantes dejaron en México un saldo de 3.200 muertos. También tiende a descender la edad promedio de las víctimas. En 1986 el promedio de edad de las personas fallecidas en la ciudad de Medellín se encontraba entre los 35 y 45 años, en 1987 entre 25 y 35 años, en 1988 entre 20 y 25 años, en 1989 70% de personas fallecidas estaban en el rango de los 14 y 20 años.³ En el año 2008, sólo hasta principios de septiembre el narcotráfico en México dejó 3.200 muertos.

3. Violencia intrafamiliar, violencia de género y contra la mujer

La violencia contra la mujer se definió a partir de una declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la mujer de 1993, como “todo acto de violencia basado en la pertenencia del sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”. La violencia basada en el género es ejercida generalmente por hombres adultos, arraiga en la cultura machista y tiende a ser justificada desde teorías que remiten a la esfera física del agresor (psicopatologías), al vínculo afectivo (drama pasional) o a las condiciones sociales (situación de pobreza o escaso nivel de instrucción). Pese a que esta forma de violencia -relaciones sexuales bajo coacción en el matrimonio y en las citas, violaciones en diversos contextos, abuso u acoso sexual, prostitución forzada etc.- es transversal a culturas, estratos sociales y origen étnico, en general no se denuncia por la ineficacia legislativa y la estigmatización de las víctimas.

En tanto subsidiaria de la dominación masculina, la violencia de género suele configurarse en el marco de relaciones de pareja. Los estudios sobre violencia contra la mujer realizados por el Banco Mundial destacan algunas características que a menudo acompañan la violencia en las relaciones de pareja (Heise, Ellsberg y Gottemoeller, 1990):

- La gran mayoría de los autores de la violencia son hombres; las mujeres corren el mayor riesgo con hombres que ya conocen.
- La violencia física casi siempre va acompañada de maltrato psicológico y en muchos casos, de abuso sexual.
- La mayoría de las mujeres que sufren de alguna agresión física de su pareja, por lo general serán víctimas de múltiples actos de violencia con el paso del tiempo.
- La violencia contra las mujeres traspasa los límites de clase socioeconómica, la religión y el origen étnico.
- Los hombres que golpean a sus parejas exhiben un marcado comportamiento de control sobre alguien.

La violencia intrafamiliar o doméstica constituye para algunos gobiernos latinoamericanos el principal problema que afecta a la juventud en calidad de ejecutor o de víctima (Ecuador, México), o un problema de importancia relativa (Chile, Guatemala, El Salvador, Perú, México). La percepción de las autoridades gubernamentales sobre la envergadura de este fenómeno coincide con lo señalado en estudios realizados en relación a los cambios sufridos por las familias en Latinoamérica, que revelaban para el año 2006, el aumento de la violencia intrafamiliar en varios países (Bolivia, Chile, Colombia⁴, Honduras, República Dominicana) como problema que afectaba mayoritariamente a la mujer (CEPAL- Naciones Unidas 2007). Un tema menos conocido y que empieza a perfilarse lentamente es la violencia en las relaciones entre jóvenes durante el noviazgo, que en México y Chile se indican como uno de los problemas de importancia para la juventud.

³ Informe del Secretario de Gobierno al Consejo de Medellín (1989) citado en Salazar, 1993.

⁴ Algunas cifras dan cuenta de esta problemática en Colombia en los últimos años: del total de casos de maltrato infantil reportados al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, las denuncias por maltrato físico fueron: 13.261 en 2003; 13.685 en 2004 y 20.211 en 2005, con un incremento en el período de 52%. Las denuncias de maltrato psicológico: 2.496 en 2003; 2.994 en 2004, y 4.090 en 2005, con un incremento del 64% entre 2003 y 2005. Las denuncias de abuso sexual: 1.451 en 2003; 2.182 en 2004, y 3.301 en 2005, con un incremento de 127% entre 2003 y 2005.

Aunque las formas de violencia doméstica suelen manifestarse en los espacios sociales ligados al hogar y a la familia, éstas tienen su correlato en disparidades y desigualdades de género que son toleradas en el ámbito público. La OMS calcula que en el año 2002 entre un 10% y 36% de las mujeres latinoamericanas fueron objeto de violencia física o sexual. Entre el 70% y el 80% de las víctimas de violencia sexual son niñas y en casi la mitad de los casos los agresores viven con las víctimas, y en tres cuartas partes, son familiares directos de los niños y niñas abusados (OMS, 2003). Alrededor de una de cada tres mujeres en América Latina ha sido víctima de violencia física, psicológica o sexual a manos de familiares y para las adolescentes de 15 a 19 años la violencia emocional es notablemente superior (véase cuadro IV.5). El informe de Sistema Naciones Unidas (2007) llama la atención sobre la tolerancia social hacia la violencia en contra de niñas y adolescentes en el ámbito privado y que están ligados a la delincuencia y a la corrupción, la explotación sexual, la prostitución forzada, al acoso y violencia sexual sobre todo en el servicio doméstico.

Cuadro IV.5
AMÉRICA LATINA (6 PAÍSES): PORCENTAJE DE MUJERES Y JÓVENES QUE NOTIFICARON HABER SIDO VÍCTIMA DE VIOLENCIA EN MANOS DE FAMILIARES, 2000-2005

País	Violencia física		Violencia sexual por su pareja		Violencia emocional	
	Total mujeres	15-19 años	Total Mujeres	15-19 años	Total Mujeres	15-19 años
Bolivia, 2003	52,3	43,9	15,2	11,1	53,8	48,7
Colombia, 2005	39,0	37,6	11,5	7,5	65,7	68,0
Ecuador, 2004	31,0	...	12,0	...	41,0	...
México, 2003	9,3	...	7,8	...	38,4	...
Perú, 2004	42,3	27,3	9,8	4,5	68,2	75,6
República Dominicana, 2002	21,7	19,1	6,4	5,3	67,5	79,3

Fuente: Sistema de Naciones Unidas, 2007 Ni una más!. El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe sobre la base de Encuestas Nacionales Demográficas y de Salud.

Las manifestaciones de la violencia de género en el ámbito doméstico están asociadas a patrones de desigualdad en las relaciones de poder al interior de la familia y en la pareja. Un estudio comparativo sobre violencia doméstica en nueve países en desarrollo, descubrió que las mujeres que compartían la mayoría de las decisiones del hogar con sus esposos o compañeros corrían menor riesgo de ser maltratadas (sin importar el nivel de ingreso del hogar). Dicho informe⁵, reveló que las mujeres cuyas madres fueron maltratadas por los padres tenían el doble de probabilidades de ser víctimas de violencia doméstica (Johnson y Kishor, 2000).

Estudios realizados en 16 comunidades de los 10 países incluidos en los proyectos de la OPS para abordar la violencia basada en el género, mostraron que en todos los casos las mujeres entrevistadas revelaban que sufrían la violencia como una medida de control esgrimida por sus parejas para reforzar las relaciones desiguales de poder dentro de la familia (Johnson y Kishor, 2000). El estudio también reveló que sólo muy pocos proveedores de servicios de salud habían recibido capacitación especializada para tratar a mujeres que vivían situaciones de violencia y ninguno tenía protocolos o normas para la atención. La policía y los servicios jurídicos eran en

⁵ El informe se basó en datos de Encuestas Demográficas y de Salud realizadas en nueve países en desarrollo: Camboya, Colombia, República Dominicana, Egipto, Haití, India, Nicaragua, Perú y Zambia. Dichas encuestas, realizadas en su mayoría a partir de 1998, recopilaron amplios datos de demografía y salud sobre mujeres entre las edades de 15 a 49 años (Johnson y Kishor, 2000)

muchos casos los primeros lugares a los que recurrían las mujeres, siendo las comisarías las instituciones que prestaban menor ayuda. Además, los funcionarios policiales y judiciales no conocían las leyes para proteger a las víctimas. En cuanto al papel de la escuela, los maestros se sentían mal equipados para responder a las necesidades de estudiantes afectadas y sus familias. A nivel comunitario, actores locales pertenecientes a sindicatos, cooperativas o empresas locales donde las mujeres podían ejercer liderazgo, también carecían de información para detectar y responder a dicho problema.

La violencia contra la mujer representa una alta carga para la salud pública y conlleva riesgos asociados a enfermedades de transmisión sexual (OPS, 2007)⁶. Un estudio comparativo trajo a la luz una clara relación entre los maltratos y el deterioro de la salud de las mujeres víctimas y sus hijos. Por ejemplo, las mujeres de casi todos los países estudiados que habían sufrido maltratos de sus parejas tenían mayor número de partos no deseados y partos de niños muertos (entre un 33% y un 72%) que las que nunca sufrieron violencia de este tipo. Existen evidencias de asociación positiva con patologías como bajo peso al nacer, parto prematuro y aborto. Las mujeres que eran víctimas de violencia también mostraban, por un lado, mayores probabilidades de tener infecciones de transmisión sexual y, por el otro, menos probabilidades tanto de recibir atención prenatal durante el primer trimestre del embarazo como de vacunar correctamente a sus hijos de 12 a 35 meses. Asimismo, había mayor probabilidad de que los hijos de dichas mujeres murieran antes de cumplir los 5 años de edad⁷ (Johnson y Kishor, 2000).

La violencia intradoméstica suele tener sus primeras manifestaciones en la infancia. Un estudio mundial sobre violencia infantil puso énfasis en las condiciones en que viven los menores en América Latina, revelando que cada año más de seis millones de niños y niñas sufren abuso severo en los países de la región, y más de 80 mil mueren a causa de la violencia doméstica. El abuso sexual es el maltrato infantil menos denunciado. Los agresores suelen ser varones y en ocho de cada diez casos los agresores son los propios padres o parientes. Según un informe de Naciones Unidas, en Costa Rica el 32 por ciento de las mujeres entrevistadas, y un 13 por ciento de los hombres han sufrido abusos sexuales durante la niñez, en Nicaragua los abusos afectan al 26 por ciento de las mujeres y al 20 por ciento de los hombres encuestados, y en Chile, un 75,3 por ciento de los niños y niñas entrevistadas en el estudio sobre el maltrato infantil recibe algún tipo de violencia por parte de sus padres.⁸ Además, más de la mitad padece violencia física y uno de cada cuatro, violencia física grave (Naciones Unidas, 2006).

Pocas cifras se disponen para hacer un análisis comparativo de la región. Sólo se sabe que en algunos países este problema alcanza dimensiones importantes. Por ejemplo, como consecuencia de la violencia doméstica mueren en Uruguay un promedio de 36 mujeres al año, los intentos de suicidio son cinco veces más probables, aumenta la probabilidad de contraer enfermedades de transmisión sexual y contribuye a la mortalidad materna. Según los datos del Observatorio Nacional sobre la Violencia y criminalidad del Ministerio del Interior de Uruguay, en 2005 se registraron 6.802 denuncias por este motivo. Estas denuncias incluyen hombres y mujeres de todas las edades. (UNFPA- Ministerio de Salud del Uruguay, 2006).

II. POLÍTICAS NACIONALES PARA LA JUVENTUD

A. Los enfoques de las políticas de juventud en América Latina y el tema de la violencia

⁶ Según el informe ‘Salud en las Américas, 2007’, el Caribe es la segunda región, después de África subsahariana más afectada por la infección del VIH/sida. Se estima que el 1,2% de la población del Caribe, unas 250.000 personas vivían con el VIH/sida en 2006. La mitad de las personas infectadas son mujeres y las jóvenes son 2,5 veces más propensas a contraer la infección que los hombres jóvenes. Casi tres cuartas partes de ellas están en República Dominicana y Haití, pero la prevalencia en la región es alta: de 1% a 2% en Barbados, Jamaica y la Región Dominicana, de 2% a 4% en las Bahamas, Haití y Trinidad y Tobago. De 1981 a 2005 se notificaron más de 1,7 millones de casos de sida en las Américas, 38.000 de ellos en menores de 15 años de edad (OPS, 2007).

⁷ El informe se basó en datos de Encuestas Demográficas y de Salud realizadas en nueve países en desarrollo: Camboya, Colombia, República Dominicana, Egipto, Haití, India, Nicaragua, Perú y Zambia. Dichas encuestas, realizadas en su mayoría a partir de 1998, recopilaban amplios datos de demografía y salud sobre mujeres entre las edades de 15 a 49 años (Johnson y Kishor, 2000).

⁸ Cabe advertir que estos datos no son comparables debido a que las encuestas operan con criterios distintos, y en algunas la violencia se entiende en sentidos más extendidos que en otras.

En la región latinoamericana coexisten distintos enfoques de prevención de la violencia juvenil, tales como el enfoque de reducción de riesgos, de seguridad ciudadana, de la teoría del tratamiento de conflictos y el enfoque de derechos. Todos ellos buscan fortalecer factores de protección y fortalezas del adolescente y de los jóvenes, con distintas líneas de acción para reducir la violencia juvenil. Los criterios presentan altos grados de heterogeneidad por países, y los programas nacionales se basan en paradigmas superpuestos respecto de la juventud. Las políticas poseen fundamentos legislativos distintos, las secretarías de juventud difieren en cuanto a su rango y dependencia institucional y existen divergencias en el tipo de gestión que realizan los organismos oficiales de juventud en cada país. Dos áreas parecen centrales para las políticas hacia las juventudes: un abordaje integral desde la institucionalidad gubernamental y políticas que respalden y articulen las iniciativas provenientes tanto de instituciones gubernamentales como no gubernamentales.

Una primera particularidad que asumen las políticas nacionales de juventud es que están definidas desde criterios etarios distintos en cada país. Las diferencias en el rango de edades que define a la juventud revelan al menos dos tendencias. La primera es que la ampliación de la juventud hacia edades más tempranas (en El Salvador, Colombia, Costa Rica, México) y hacia edades mayores (en Chile, Cuba, España, Panamá, Paraguay y Nicaragua) puede expresar que el ser joven es una condición que se está expandiendo no sólo en edad sino en la representación que ésta tiene en la sociedad (OIJ, 2001). La segunda tendencia es la superposición etaria de la adolescencia y la juventud en las definiciones del sujeto joven.

Esta situación tiene efectos no sólo en los fundamentos de las políticas de juventud, sino también en la delimitación y el carácter de la oferta programática que pueden brindar los países hacia estos sectores. Por una parte, el discurso sobre el sujeto joven parece considerar que la juventud engloba a la adolescencia, aunque en la práctica deja fuera períodos cruciales de la experiencia juvenil. Por otra parte, el segmento de la juventud que se localiza entre los 18 y 29 años ha adquirido el status de ciudadanía, ya que a partir de los 18 años las personas son juzgadas como adultas y pueden ejercer su derecho a voto (Krauskopf, 2000). Se presenta una dualidad en el sujeto juvenil, relacionada con el desfase entre sus realidades sociales y legales. Por otra parte, la existencia de programas de adolescencia, aunque contribuyen al desarrollo juvenil, no cubren al período juvenil a cabalidad (Krauskopf y Mora, 2000).

Otra característica propia de las políticas de juventud es la carencia relativa de políticas explícitas para dicho grupo. Las políticas nacionales incluyen una oferta programática sea focalizada (en la población pobre) o universal, pero escasamente orientada hacia la población juvenil. En algunos casos -como se señaló- tanto la legislación como la oferta programática pueden incluir a los jóvenes en la población mayor o menor de edad. En consecuencia, lo que tiende a darse es una lógica transversal en organismos públicos sectoriales, que dentro de sus áreas de incumbencia tratan temas relevantes para la población juvenil (educación, salud, empleo). No obstante, si bien incluyen acciones dirigidas hacia los jóvenes, tienen el sesgo de las competencias sectoriales, es decir, son pensadas desde el sector y no desde el sujeto de políticas (Balardini, 2003).

El universo de políticas nacionales de juventud se nutre de cuatro visiones acerca de las características de la fase juvenil (Krauskopf, 2000): la juventud como período preparatorio (que define a la juventud a partir de las crisis), la juventud como etapa problemática (que restringe su ámbito a temas como delincuencia, drogas, violencia, deserción escolar etc.), la ciudadanía juvenil (en una perspectiva integral que prioriza la plenitud de derechos de los jóvenes para participar en políticas y programas de juventud) y la visión del joven como actor estratégico del desarrollo (orientadas a la formación de capital humano y social, como destrezas y capacidades en la conducción de su desarrollo y en el campo productivo. Los dos últimos enfoques suponen a las juventudes como actores sociales (véase cuadro IV.6).

De cada uno de estos enfoques se desprenden opciones en cuanto al diseño de las políticas y el carácter de los programas orientados a la juventud. Desde el punto de vista del control o de la erradicación de la violencia, cada uno de ellos incorpora objetivos preventivos de conductas delictivas.

Cuadro IV.6
PARADIGMAS DE LA FASE JUVENIL EN LOS ENFOQUES DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS

Paradigma de la fase juvenil	Políticas	Características de los programas	Tipos	Objetivos
- Transición a la adultez - Etapas de preparación	- Orientadas a la preparación para la adultez - Extensión de la cobertura educativa. - Tiempo libre sano y recreativo, con baja cobertura. - Servicio militar	- Universales - Indiferenciados - Aislados	- Programas educativos. - Programas de uso del tiempo libre: deportivos, recreativos o culturales	- Hacia la integración de los jóvenes - Potenciar factores protectores de la adolescencia - Etapas predelictiva - Prevención de la violencia
- Riesgo y transgresión - Etapas problema para la sociedad	- Compensatorias - Sectoriales (predominantemente justicia y salud). - Focalizadas.	- Asistenciales y control de problemas específicos. - Relevancia a juventud urbano popular. - Dispersión de las ofertas.	- Programas de rehabilitación - Programas de reinserción social - Programas en torno a sistema carcelario	- Control social de sectores juveniles movilizados - Prevención de la violencia
- Juventud ciudadana - Etapas de desarrollo social	- Articuladas en política pública. - Intersectoriales. - Inclusión de jóvenes como sujetos explícitos de derechos políticos, sociales, culturales y económicos.	- Integrales. - Participativos. - Extensión de alianzas.	- Políticas nacionales de reducción de la pobreza - Programas de transferencia directa o condicionada de recursos - Programas de voluntariado	- Estrategia comunitaria - Prevención de la violencia - Estrategias participativas - Capital social
- Juventud: actor estratégico del desarrollo - Etapas de formación y aporte productivo	- Articuladas con la política pública. - Intersectoriales. - Orientadas a la incorporación de la juventud como capital humano y desarrollo de capital social	- Equidad y transversalidad institucional - Enfrentamiento de la exclusión - Aporte juvenil a estrategias de desarrollo	- Programas de empleo de emergencia - Programas de capacitación - Programas de desarrollo productivo y empresarial	- Prevención de la violencia - Inserción al mercado - Capital económico

Fuente: Adaptación de Krauskopf, 2003.

Dos grandes enfoques de prevención de la violencia juvenil se han establecido: aquel centrado en la disminución de factores de riesgo y otro focalizado en el fortalecimiento de los factores de protección y las fortalezas del adolescente. Esos modelos de prevención han dado curso a distintas líneas de acción para reducir la violencia juvenil.

En relación a la intervención de los factores de riesgo asociados a la violencia, se han puesto en marcha dos tipos de iniciativas: las orientadas a ampliar y mejorar el sistema educativo y las que intentan potenciar el uso de tiempo libre de los jóvenes integrados. Ambas asumen que los jóvenes gozan de un tiempo moratorio para prepararse a la vida adulta (Rodríguez, 1996, Rodríguez, 1995). La hipótesis que fundamenta estas intervenciones se basa en la idea de que la recreación puede prevenir el crimen, ya que ejerce un rol preventivo y proactivo, es decir, puede estimular la incorporación de jóvenes en conductas sociales constructivas. De este modo, se intenta disminuir los efectos negativos que producen la falta de supervisión de los padres en las horas extra escolares de niños y jóvenes, y que llevan a que muchos de ellos se socialicen con pares violentos.

Otro ámbito de intervención se orienta al control social de sectores juveniles movilizados. Los programas que se desarrollaron bajo este enfoque surgieron para controlar la articulación de movimientos juveniles y otros movimientos sociales no juveniles que adoptaron -de manera conjunta y en distintos momentos históricos- un abierto desafío al sistema político. Desde una perspectiva punitiva y/o de prevención situacional, este modelo fue clásicamente asumido por los ministerios del interior y posteriormente por instituciones ligadas a la promoción juvenil. La estrategia seguida fue el aislamiento del movimiento estudiantil y su “reclusión” en establecimientos universitarios, impidiendo su vinculación con otras reivindicaciones del campo juvenil urbano popular (Rodríguez, 1995). Las políticas carcelarias podrían asociarse a este modelo.

En sentido parecido, en años recientes se ha impulsado un enfoque de *política de mano dura* frente a los problemas de violencia juvenil, sea ésta asociada al narcotráfico, a las pandillas o maras, o a la delincuencia común. Ejemplos claros de este enfoque son la disminución de la edad de condena o imputabilidad penal en muchos países de la región, la persecución policial a grupos juveniles y su represión previa a todo acceso a la justicia, así como legislaciones excepcionales de represión juvenil con extensión de atribuciones policiales, como la ley “Antitatuajes” en Honduras o las Leyes de Mano Dura y posterior Súper Mano Dura en El Salvador. Tales respuestas de mano dura a la violencia no han logrado controlar el problema, y han planteado dilemas más graves en materia de derechos humanos y Estado de Derecho, así como de sobrepoblación carcelaria (WOLA, 2006).

Un tercer modelo corresponde a las estrategias de superación de la pobreza, desplegadas por gobiernos democráticos durante la década de los ochenta. Dichas iniciativas sirvieron para contener las demandas de jóvenes marginales y excluidos de la educación, como medida compensatoria a los efectos sociales negativos de los programas de ajuste estructural. Los programas de superación de la pobreza se basaron en la transferencia directa de recursos a los sectores empobrecidos a través de programas alimenticios, de generación de empleos o asistencia sanitaria, organizados a través de Fondos Sociales de Emergencia. Aunque ninguno de ellos fue catalogado como programa juvenil, en casi todos ellos los beneficiarios eran jóvenes, especialmente los programas de generación de empleos. Desde el punto de vista del tratamiento a los problemas de violencia, si bien no contenían objetivos explícitos, operaban indirectamente como mecanismo preventivo de contención.

A partir de la década de los noventa se generaliza un nuevo modelo de políticas de juventud centrado en la incorporación de jóvenes excluidos al mercado de trabajo. En este contexto, un gran contingente se incorporó a las oportunidades abiertas por los programas de empleo de emergencia. Oficialmente, estos programas no se definieron exclusivamente orientados a la juventud. Pero comenzaron a ser aplicados en varios países con fuerte sesgo etario, gracias a la experiencia exitosa del Programa de capacitación laboral para jóvenes Chile Joven, que comenzó a ejecutarse en 1990. La experiencia fue replicada en otros contextos nacionales como en Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Perú, Panamá, República Dominicana, Venezuela, y Uruguay, con respaldo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo. Dichos programas priorizan las necesidades propias del desarrollo nacional, brindando períodos cortos de capacitación a través de modalidades innovadoras. Se ha sostenido que este programa inauguró una política diferente en materia de juventud, al centrar sus objetivos en la formación de capital humano y al situar a los jóvenes como actores del desarrollo. Se considera que esta experiencia permitió desvincular las acciones en materia de juventud de las políticas sociales compensatorias y permitió focalizar los programas de empleo en el sector joven.

Por lo general, la oferta programática que ha abordado el tema de la violencia se ha centrado en sus dimensiones de comportamiento, como por ejemplo, la conducta delictiva, la deserción escolar o el embarazo adolescente. Aunque a través de la normativa internacional los planes nacionales de violencia están avanzando hacia un enfoque holístico, el campo de acción en torno a la violencia juvenil todavía está segmentado en subgrupos de violencias: política, territorial, del crimen organizado, doméstica, y otros. Los proyectos que se estructuran desde esta división de campos, evidencian carencia de enfoques interrelacionados para reforzarse mutuamente (Moser, 1999). La falta de un marco conceptual integrado de disciplinas (salud pública, criminología, sociología y psicología, etc.) es uno de los mayores obstáculos para alcanzar un tratamiento integral de la violencia.

Las respuestas a la encuesta realizada por CEPAL sobre políticas y programas de reducción de la violencia juvenil sugieren la coexistencia y competencia de diversos enfoques vinculados al rol y las necesidades del sujeto joven. Por tanto, parece central que las políticas hacia los jóvenes tengan un enfoque integral.

B. Los cambios legislativos recientes en las normativas nacionales

Las respuestas de las autoridades a la encuesta de CEPAL dan cuenta de cuatro grandes ámbitos de reformas en las normativas nacionales: las leyes generales de juventud; reformas a los códigos de protección de la infancia y de la adolescencia; nueva legislación sobre violencia intrafamiliar e igualdad de género; y las relativas a la imputabilidad legal de adolescentes y jóvenes. Este importante avance legislativo debe continuarse mediante el seguimiento de su puesta en marcha y la evaluación de sus resultados. También han contribuido a avanzar en las legislaciones nacionales la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y la Convención sobre los derechos del Niño/a y Adolescentes (CDN).

1. Avances en la institucionalidad y legislación relativos a la juventud

La violencia tiene diversas dimensiones por lo que la legislación sobre tipos de violencia es dispersa, y atañe a la juventud desde distintos ángulos. Así, el panorama de cambios legislativos que arroja la encuesta sobre políticas y programas dirigidos hacia la violencia que afecta a los jóvenes da cuenta de cuatro grandes ámbitos de reformas: las leyes generales de juventud; reformas a los códigos de protección de la infancia y la adolescencia, violencia intrafamiliar y legislación por la igualdad de género; y reformas relativas a la imputabilidad legal de adolescentes y jóvenes.

Varios países han logrado aprobar una ley de juventud o ley de la persona joven, que sirve como marco jurídico para las políticas nacionales de juventud (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, República Dominicana, Venezuela, recientemente Honduras y Bolivia, en discusión) (CEPAL, 2008b). La configuración de leyes que respalden planes o programas nacionales de juventud se produjo a ritmo desigual entre países. En Colombia, desde 1995 el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) establece la Política de Juventud Nacional, creando leyes, decretos y reglamentos relativos a los jóvenes. En 1998, el Plan Nacional de Desarrollo incluyó un Plan Educativo para la Paz donde el programa ‘Constructores de un nuevo país’ debió implementar la Política Nacional de Juventud. El año 2000 comenzó la implementación del Programa Sistema Nacional de Juventud ‘Colombia joven’ cuyas directrices fueron modificadas recientemente.

En Costa Rica, en 1996 se dicta la Ley orgánica del Movimiento Nacional de Juventudes y se crea un organismo del mismo nombre, para definir lineamientos políticos en materia de juventud, circunscritos a una política universal de juventud. El año 2002 se aprueba la Ley General de Juventud que aporta las bases para el Sistema Nacional de Juventud. Esta ley ha atravesado muchas modificaciones, pero ha permitido reconocer un mayor nivel jerárquico en el organismo encargado del tema, lo que se materializó en un Vice Ministerio de Juventud.

En Nicaragua, a partir de 1999, la Presidencia por medio de la Secretaría de Acción Social inicia la formulación de una Política nacional de juventud. En el año 2001 fue aprobada la Ley de Promoción de desarrollo integral de la persona joven, que dio lugar a la elaboración y aprobación de la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud y a la creación de la Secretaría de la juventud, abocada al Plan de acción. Esta ley modificó las instituciones que regían las políticas de juventud, ocupando en el presente un lugar de vanguardia en la región (Dávila, 2003).

En República Dominicana la Ley General de Juventud fue promulgada en julio del año 2000, y tuvo por objeto instaurar el marco jurídico, político e institucional que oriente las acciones del Estado y la sociedad en general

hacia la definición e implementación del conjunto de políticas necesarias para lograr la satisfacción de las necesidades y expectativas de la población joven de la Nación, así como una efectiva participación de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones. Su finalidad es propiciar el desarrollo integral de los y las jóvenes, sin distinción de género, de religión, política, racial, étnica u orientación sexual, y de nacionalidad.

Entre los países que discuten actualmente una Ley general de Juventud cabe destacar el caso de Bolivia, donde la Primera Encuesta Nacional de Juventud constituyó la base para la elaboración del ‘Diagnóstico de la Juventud Boliviana’ y de la propuesta de ‘Lineamientos de Políticas Nacionales de Juventud. Ello permitió incorporar una propuesta de modificaciones a la Constitución Política del Estado y un anteproyecto de ‘Ley de Juventud’.⁹

En Perú recién en 2006 se aprueban los decretos necesarios para establecer el ‘Plan Nacional de la Juventud 2006 – 2011’ sustentado en la ‘Ley del Consejo Nacional de la Juventud’ de 2002. Esta normativa tuvo por objeto establecer el marco jurídico e institucional de las acciones del Estado y de la sociedad en materia de política juvenil, e impulsar las condiciones de participación y representación democrática de los jóvenes.

Otro ámbito de reformas se refiere a las transformaciones de los códigos de la infancia y la adolescencia, en distintos acápites, puesto que existen muy pocas menciones específicas de juventud en los marcos constitucionales nacionales. Las especificaciones constitucionales existentes en los países latinoamericanos en materia de juventud se refieren principalmente a los adolescentes y jóvenes menores de 18 años. Éstas se centran, principalmente, en la protección del ámbito familiar y a la procura de recursos que aseguren al adolescente y al menor derechos a la vida, la alimentación, la salud, la educación, la integridad física, el ocio recreativo etc. La influencia y el esfuerzo por trasladar al derecho interno disposiciones de la Convención sobre los derechos del niño debe valorarse como algo positivo (CEPAL, 2007).

En Bolivia, la única referencia explícita a la juventud es el decreto sobre derechos y deberes de la juventud. En República Dominicana existen leyes específicamente dirigidas hacia los jóvenes, como la que crea el organismo estatal de juventud y la que instaura el día del estudiante. En Cuba, la oferta programática en materia de juventud se inicia con la revolución cubana. A partir de la constitución de 1976 comienza una reforma jurídica destinada a eliminar la dispersión legislativa existente para los jóvenes, y actualmente existen leyes especialmente dirigidas a los sectores jóvenes. En Chile, las leyes y normativas internas no contienen la categoría de juventud. La más cercana es la Ley que crea el Instituto Nacional de Juventud (OIJ, 2001).

Así, en varios países la normativa dirigida a la juventud está asociada al resguardo de los derechos de los niños y adolescentes, bajo la categoría de menores (Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Uruguay, República Dominicana, Venezuela). Más allá de las leyes relativas a la mayoría de edad y a la responsabilidad penal, es posible afirmar que en realidad no existe referencia explícita a la juventud, sino más bien, está subsumida en la legislación relativa a la niñez y la adolescencia (CEPAL, 2007) En 2003 en República Dominicana se promulga el Código para el Sistema de Protección y los Derechos fundamentales de Niños, Niñas y adolescentes (Ley 136-03).

Según la encuesta realizada el presente año por CEPAL, entre los cambios legislativos recientes que atañen a los menores se cuentan, por ejemplo, la reforma del Código de la Infancia y la adolescencia en su capítulo de responsabilidad penal juvenil, en Colombia. Por otra parte, el 2007 en Perú, se modifica el Código de los Niños y Adolescentes, referente al pandillaje pernicioso. En ese país, en 2006, también se prohíben trabajos y actividades peligrosas o nocivas para la salud física o moral de las y los adolescentes. En la respuesta de Brasil se menciona el decreto N° 6.490 de 2008 que regula los artículos 80-D y 80-E de la ley N°11.530 que instituyó el Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI).

En Venezuela la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes fundamenta la acción del Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos del Niño, Niña y del Adolescente (IACNDNNA), anterior

⁹ http://www.oij.org/notas/notas_1.htm

Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente (CNDNA). En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se reconoce a niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derecho y bajo protección estatal en 1999. En 2000 entró en vigencia la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente- LOPNA, que establece la normativa referida a la Justicia Penal del Adolescente y el Sistema de Responsabilidad Penal del Adolescente. En la última reforma de LOPNA, en diciembre de 2007, se estipularon cambios relacionados con la celeridad de los procesos de litigio a través del uso combinado de la oralidad, la escritura y la grabación, así como la utilización por parte de los jueces de mediación de formas alternativas de resolución de conflictos, a fin de evitar llegar a la realización de juicios. En Venezuela, en 2006 se promulgó una ley de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes en salas de uso de Internet, video juegos y otros multimedia, del año 2006.

Por otra parte, algunos países han implementado reformas relativas al fortalecimiento de organizaciones y estructuras de participación juvenil como los Consejos de juventud (Colombia, Perú). Ello es signo de una lenta aproximación al joven como sujeto de derecho y como protagonista del desarrollo, ya que contribuye a organizar las relaciones que puede establecer el joven con otros sectores de la sociedad. Otro tipo de legislación vigente en materia de ciudadanía se refiere a la definición del derecho a sufragio: en la mayoría de los países latinoamericanos el derecho a sufragio está fijado a los 18 años. En Cuba y Nicaragua se otorga a los 16 años.¹⁰ En cuanto a la participación política no existe criterio constitucional uniforme entre los países.

Un último ámbito de cambios legislativos atañe a temas de género en la normativa laboral, vinculado a situaciones de violencia. Un ejemplo de ello es el tema de acoso u hostigamiento sexual, figura que aparece explicitada sólo en Costa Rica, El Salvador (contemplada en el código penal) y Uruguay. En Argentina las normas vigentes se refieren sólo al empleo público, y están implícitamente estipuladas como ‘coacción psicológica o de otra naturaleza’. En otros países dichas medidas se amparan en expresiones como ‘injurias graves inferidas por el empleador’ (Ecuador) o ‘garantías al respeto de los trabajadores cuando pudieran afectar la intimidad, la vida privada o la honra de estos’ (Chile). La falta de una adecuada percepción de este problema - que afecta a las jóvenes que inician su vida laboral- se refleja en que no se ha logrado todavía incluir en todas las legislaciones de la región una adecuada legislación relativa al acoso sexual (Pautassi, L. y otros, 2005).

Otro tema de interés en la legislación reciente es el impulso dado a la incorporación laboral de la mujer, sea en cuanto al desarrollo empresarial, el acceso a la propiedad (Colombia) o al empleo (Colombia, República Dominicana). Sólo Bolivia ha regulado recientemente el trabajo asalariado del hogar (CEPAL, 2006)

También cabe mencionar que temas vinculados al desarrollo de una cultura de paz, o a estilos de vida saludables, no tienen presencia en las constituciones nacionales. En algunos países las constituciones no se refieren explícitamente a la paz, aunque le asignan orientaciones particulares. Sólo Ecuador se propone en el marco del proceso constituyente, tratar en la constitución la cultura de paz, como un derecho. Por otra parte, la calidad de vida es un tema incorporado recientemente al derecho constitucional que vale la pena destacar en materia de avances en la legislación, pero se trata de un derecho general, no hay especificidad para el joven y adolescente. Por último, un gran vacío constitucional que existe en las constituciones latinoamericanas es el derecho al futuro, entendido éste como la suma de condiciones para el progreso de los jóvenes, adolescentes y niños.

¹⁰ Las constituciones que regían a principio de siglo reconocían como edad para ejercer derechos políticos los 25 años y para la mayoría de edad los 21 años.

Cuadro IV.6
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES) : PRINCIPALES TEMAS CONSIDERADOS EN LAS
 LEGISLACIONES NACIONALES AL AÑO 2008**

Temas	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay
Legislaciones nacionales sobre violencia doméstica, intrafamiliar o contra la mujer	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	
Acoso sexual	X			X		X		X	X						
Violencia intrafamiliar		X		X	X										
Abuso sexual y maltrato a niños		X		X	X										
Códigos de Familia		X					X								
Ley penal adolescente y/o juvenil				X		X			X			X			
Pandillaje									X	X					
Crimen organizado									X	X					
Tribunales de familia				X	X										
Consejos de juventud					X										
Sistema nacional de juventud					X										
Información ley penal						X									
Apoyo a la familia												X			
Tráfico ilícito de migrantes y trata de personas															
Maternidad							X								

Fuente: Sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta de CEPAL sobre Políticas y Programas dirigidos hacia la violencia juvenil en América Latina, 2008;

y sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta de CEPAL sobre programas dirigidos hacia las familias, 2006 y de Pautassi, L. y otros, 2005.

2. Marcos normativos nacionales en torno a la violencia intrafamiliar

La legislación en torno a la violencia intrafamiliar -vigente en todos los países- constituye una de las áreas más consolidadas en la región latinoamericana. En algunos casos, los planes nacionales contra la violencia, con énfasis en la violencia intradoméstica, se complementan con medidas legislativas tendientes a la igualdad de género en la esfera pública (laboral, sobre todo) y privada (relaciones de género al interior del hogar).

En los países latinoamericanos la mayoría de las leyes y políticas emplean el término *violencia intrafamiliar* cuando se refieren principalmente a la violencia contra la mujer perpetrada por su pareja. La OPS utilizó inicialmente el término violencia intrafamiliar en sus primeros trabajos, pero luego utiliza el término violencia basada en el género o violencia contra las mujeres para referirse a la gama más amplia de actos que comúnmente sufren las mujeres y las niñas, realizados tanto por sus parejas y los miembros de la familia como por individuos ajenos a ella.

Aún antes de la existencia de sanciones internacionales contra la violencia de género, las organizaciones de mujeres de varios países de la región latinoamericana propusieron y promovieron una legislación pertinente mediante la formación de coaliciones nacionales, lograron la obtención de fondos para capacitar policías y jueces, y asesoramiento y servicios a las mujeres afectadas. Gracias al movimiento social de mujeres, desde la década de los 70 la violencia contra la mujer se transformó en tema de preocupación y fue debatido en el ámbito internacional en las conferencias mundiales sobre la mujer en México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985), Beijing (1996) (Velzeboer, 2003). Esas instancias contribuyeron a dar forma a diversos instrumentos que ampliarían los mecanismos de protección de las mujeres frente a ese problema.

Uno de ellos fue la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) de 1979, y su protocolo facultativo en 1999, ratificado en 14 países de América Latina (salvo en Chile, El Salvador, Honduras y Nicaragua). Dicha convención tradujo a los sistemas nacionales importantes derechos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos para las mujeres, siendo elaborados como recomendaciones generales por parte del Comité sobre Discriminación contra la Mujer. El protocolo facultativo establece la competencia única del Comité de CEDAW, para la recepción y consideración de todas las denuncias por cualquier forma de discriminación contra la mujer e investigación de las mismas. La CEDAW eliminó de plano al interior del orden jurídico la ‘potestad marital’, dejando atrás la normativa relativa al jefe de familia que permitía al varón el derecho de tomar decisiones sobre la familia, como la fijación del domicilio conyugal, el permiso para trabajar, la posibilidad de limitar el derecho a la libre circulación. Como consecuencia de esta modificación, se suprimió el derecho de corrección por parte del esposo y el derecho a disponer del cuerpo de la esposa sin su consentimiento, que dio origen a normas sobre violencia intrafamiliar. Otro elemento clave de la Convención tiene relación con la igualdad de derechos para acceder a los servicios de planificación familiar, en particular referidos a la decisión en conjunto del hombre y la mujer sobre el número e hijos que se quieren tener y a la protección a la maternidad. Se facilitó así, el desarrollo de políticas públicas orientadas a disminuir la mortalidad materna

Por otra parte, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 tuvo especial influencia sobre la familia en lo referido a proteger los derechos de las niñas a las que por razones de costumbre en algunos países del mundo se les obliga a establecer relaciones maritales a corta edad. Dado que en la legislación el sujeto joven tiende a compartir una condición socio jurídica con la población menor de 18 años, es necesario considerar también aquellos relativos a la niñez y adolescencia. Respecto de esta normativa se destaca el Código de Niñez y Adolescencia, la Convención Internacional de los Derechos del niño/a y adolescentes, el convenio el 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo y el convenio el 182 sobre las peores formas de trabajo infantil. La Convención Internacional de los Derechos del niño/a y adolescentes es el instrumento internacional que más directamente incide en el reconocimiento de los derechos del joven. Sin embargo, ya que ésta se refiere explícitamente a los adolescentes y a los jóvenes menores entre 15 y 18 años, el tramo comprendido entre los 19 y 24 años queda sin norma internacional que legisle particularmente en su favor (Bernales, 2001).

En relación con la Convención se destacan tres situaciones: países que habiendo ratificado la Convención aún mantienen vigentes las antiguas leyes de menores; estados que si bien han comenzado un proceso destinado a introducir reformas tendientes a la plena protección de los derechos del niño, todavía no lo han completado y mantienen parcialmente enfoques legislativos anteriores a la Convención; y por último, estados que han adecuado sustancialmente su legislación a la Convención y que aplican complejos procesos de transformación institucional de nuevas políticas y programas (CEPAL, 1998). La mayoría de los países ha ratificado los convenios relativos al trabajo infantil. Sin embargo, en la región la normativa legal vigente sobre la edad mínima para trabajar muestra ciertas contradicciones con respecto a las normas internacionales y una gran diversidad entre países y dentro de ellos¹¹.

En este marco, la mayoría de los países latinoamericanos ha introducido un marco regulatorio de la violencia intrafamiliar, o disposiciones legales relativas a la igualdad de género. Estas se introdujeron en los países a un ritmo desigual, la mayoría durante la década del noventa, las más recientes, la ‘Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia’ (2007) en México, y la ‘Ley contra la violencia doméstica y familiar contra la mujer María Da Penha’ (2006) en Brasil.

Durante la década de los noventa se establecieron normativas en varios países: en Argentina la ‘Ley de protección contra la violencia familiar’ (1994), en Bolivia la ‘Ley de violencia en la familia o doméstica’ (1995), en Chile ‘Ley de violencia intrafamiliar’ (1994), en Colombia la ‘Ley contra violencia doméstica’ (1996), en Ecuador la ‘Ley contra la violencia a la mujer y a la familia’ (1995), en El Salvador la ‘Ley contra la violencia intrafamiliar’ (1996), en Guatemala la ‘Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar’ (1996), en Honduras la ‘Ley contra la violencia doméstica’ (1997), en México la ‘Ley de asistencia y prevención de la violencia familiar para el Distrito Federal y otros 22 Estados’ (1996), en Paraguay la ‘Ley contra la violencia doméstica’ (2000), en Perú la ‘Ley que establece la política de estado y de la sociedad frente a la violencia familiar’ (1993), en Venezuela la ‘Ley sobre la violencia contra la mujer y la familia’ (1998).

Algunos países no disponen de legislación nacional sobre la materia. Es el caso de Nicaragua, país que dispone de la Ley 230, la cual introduce reformas y adiciones al código penal (1996). Asimismo, Panamá dispone de la ley 27, por medio de la cual se tipifican los delitos de violencia intrafamiliar y maltrato de menores, se ordena el establecimiento de dependencias especializadas para la atención de las víctimas de estos delitos, se reforman y adicionan artículos al Código penal y judicial, y se adoptan otras medidas (1995).

En los diversos contextos nacionales dichas leyes difieren en cuanto a los hechos que constituyen violencia en la familia, las sanciones que corresponden al autor y las medidas de prevención y protección inmediata a las víctimas. Entre países las diferencias están dadas por las tensiones que se generan entre medidas de tipo precautorio y de tipo punitivo (véase cuadro Anexo 3).

Respecto de las definiciones de los hechos de violencia, algunos países distinguen con precisión tipos de violencia en el ámbito físico, psicológico, sexual o patrimonial (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Uruguay). Existen, sin embargo, algunos países que no definen los actos que constituyen violencia (Argentina, Nicaragua, Paraguay) o países que en sus definiciones excluyen la dimensión patrimonial de ella (Bolivia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Venezuela). En Chile la ley define y sanciona los actos de violencia físicos y psicológicos en los hogares, pero no contempla la agresión sexual en el hogar y no protege a hijos o hermanos mayores de edad (cuyos casos serían regidos por el código penal).

Respecto de las tensiones entre las disposiciones civiles y penales contenidas en la ley, es preciso señalar que hay países en los que la normativa vigente incluye medidas que ponen acento en la prevención, en la sanción, o en ambas. En Costa Rica, existe una ley de carácter precautorio que protege mediante medidas cautelares a las víctimas de violencia doméstica, asignando responsabilidades de rectoría al Ministerio de las Mujeres. En el caso

¹¹ En algunos, esa edad se fija en 18 años (Bolivia, Colombia), uno en 17 (Cuba), y otros en 16 (Brasil, Chile, República Dominicana), 15 (Uruguay) y 14 años (Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá). En Perú se distingue entre la edad mínima para trabajar en labores agrícolas (15 años), mineras e industriales (16 años) y de pesca industrial (17 años) (CEPAL, 2004).

de Bolivia, la normativa establece medidas de prevención y modifica la ley penal que establecía impunidad para los agresores. También establece como delitos de orden público el estupro, la violación y el abuso deshonesto. En Chile la normativa es punitiva y precautoria y otorga competencias a juzgados civiles, Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones, si bien contempla también servicios terapéuticos y a la comunidad. Se trata de una ley civil, pero si hay violencia física grave el tratamiento del problema pasa al código penal. En Uruguay la ley de violencia doméstica permitió situar este problema en el ámbito de la prevención, en complementariedad con la respuesta penal (procesar para impedir más violencia).

En cuanto a limitaciones específicas que presentan estas leyes en los contextos nacionales, cabe señalar que en Costa Rica las medidas de protección son insuficientes ya que sólo el 20% de las solicitudes de medidas de protección se resuelven a favor de la persona solicitante. En Bolivia se menciona la ausencia de recursos humanos y económicos, la existencia de procedimientos no uniformes y falta de capacitación y fortalecimiento del personal a cargo de los servicios de salud, para ejercer la ley.

En efecto, pocas leyes habilitan al personal de salud para emprender acciones judiciales en casos pertinentes y necesarios. Uruguay es una excepción. Habiendo adoptado las normas internacionales y los modelos de intervención de la violencia propuestos por OPS otorga responsabilidades al personal de salud, sin obligar a la denuncia de todos los casos de los que toma conocimiento. Además, en el año 2004 se crearon cuatro juzgados especializados en violencia doméstica en Montevideo, además de los tradicionales juzgados letrados y defensorías de oficio, que tienen competencia para la atención de urgencia. En Uruguay La ley de Violencia doméstica establece la creación del Consejo Consultivo Honorario de Lucha contra la Violencia Doméstica, (CCN-VD) cuya tarea es la elaboración del Plan Nacional de lucha contra la violencia doméstica, y que da competencia a los juzgados de familia para actuar en esos temas cuando los mismos no configuran delito.

Otros cambios legislativos señalados en las encuestas dan cuenta de un campo variado de acciones. En Venezuela se han realizado reformas procesales y reformas en materia de la institución familiar relativas a la patria potestad, la responsabilidad de crianza y el derecho a la convivencia familiar que sustituye a la figura de la visita. (Ley Orgánica de Protección a la Familia, Paternidad y Maternidad, del 26 de julio de 2007). En México se modificó la ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación.

3. Ley penal de adolescentes o jóvenes

Dado que en varios países ha aumentado la proporción de detenciones constituidas por jóvenes, se ha promovido el descenso de edad de imputabilidad ante al ley, argumentando los impedimentos legales existentes para juzgar y castigar a los menores de 18 años de edad. También existen países que bajo la influencia de la Convención de los Derechos del Niño incluyen disposiciones que protegen a los menores de 18 años. Se trata de un dispositivo que permite evitar que la legislación penal incluya a los menores dentro del rigor de las penas que deben aplicarse a mayores de edad. En algunos países la edad de imputabilidad se establece a los 12 años (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Venezuela), en otros a los 13 años (Guatemala, Nicaragua, República Dominicana, Uruguay), a los 14 años (Chile, Colombia, Panamá, Paraguay, Perú), a los 16 años (Argentina, Bolivia, Cuba) o a los 18 años (Brasil).¹²

El problema que plantea el descenso de edad de imputabilidad ante al ley de los jóvenes se relaciona con las condiciones de hacinamiento y de falta de estructuras carcelarias o de instituciones de reinserción apropiadas

¹² En El Salvador de 12 a 16 años se establece un sistema por conducta antisocial. De 16 a 18 años se establece un sistema de responsabilidad. En Cuba, los menores son sometidos al mismo procedimiento que los adultos, estableciendo el código penal la posibilidad de variar los límites en la pena de acuerdo a dos franjas de edad: de 16 a 18 se pueden reducir hasta la mitad y de 18 a 20 se pueden reducir al tercio. El decreto ley 64/82 establece un sistema para la atención a menores con trastornos de conducta aplicable a los menores de 16 años. En Bolivia de los 12 a los 16 años se establece un sistema de responsabilidad social. De los 16 a los 21 años se encuentran sometidos a la legislación común pero con la protección especial que les provee la normativa particular.

para esta población penal. Se ha señalado que las políticas represivas, en contextos de desatención del Estado frente a las situaciones de exclusión social de los jóvenes, han dado como resultado el fortalecimiento de la organización de las pandillas y su mutación a una compleja organización de delincuencia organizada; y que las políticas de mano dura implantadas han agravado la crisis carcelaria y han fortalecido a algunas pandillas con las políticas de segregación en función de su pertenencia a pandillas (Aguilar, 2007). Estas medidas pueden exponer a estos grupos a situaciones de violencia (motines, revueltas, etc.) que incentivan a largo plazo más conductas delictivas.

Resulta paradójico que aunque existe consenso respecto de las limitaciones del sistema carcelario, el debate en torno a este tema se desarrolla en contextos legales que cuentan con instrumentos jurídicos opuestos, como son la ‘Doctrina de la situación irregular’ y la Convención Internacional de los Derechos del Niño, en que los niños son tratados como sujetos de derecho. Mientras en el primer caso los niños son tratados como abandonados o delincuentes a los que hay que institucionalizar (o sea recluir) en el segundo caso se les debe brindar “protección integral” (García Méndez, 1994). Varios países suscritos a la Convención continúan operando con enfoques tradicionales, basados en la Doctrina de la Situación Irregular y defienden el descenso en la edad de imputabilidad del menor.

Otras regulaciones introducidas en materia penal juvenil corresponden a las reformas del Código penal federal con respecto a penas y medidas de seguridad, rehabilitación, al tratamiento en libertad y trabajo a favor de la comunidad y a delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, en México; Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, reformada en 2006, en Venezuela. En este país en los últimos años se han establecido leyes relativas a delitos informáticos (2001), Contra la Delincuencia Organizada (2005), Responsabilidad Social en Radio y Televisión (2004), contra el tráfico ilícito y el consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas (2005). Por último, en El Salvador las reformas relativas a la violencia juvenil se refieren a la Ley Antimaras, la Ley para el combate de las actividades delictivas de grupos o asociaciones ilícitas especiales y la Ley Penal juvenil, aprobada en Junio de 2006, antes conocida como Ley del Menor Infractor.

III. POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DE LA VIOLENCIA JUVENIL

A. Oferta programática en relación con la violencia juvenil

Las políticas y programas de prevención y reducción de la violencia juvenil desplegadas en la región latinoamericana son muy diversas. Entre ellas se encuentran las orientadas a la seguridad y convivencia ciudadana, a la eliminación de la violencia contra la mujer, doméstica e intrafamiliar, a la recreación, a la intervención en las escuelas y reinserción educativa para infractores, a la capacitación laboral y a la salud adolescente y juvenil. Según la encuesta realizada por CEPAL, sólo algunos países inscriben los programas contra la violencia juvenil en sistemas nacionales de juventud, en tanto otros países incorporan los programas dirigidos a la violencia juvenil en campos especializados y sectoriales.

El panorama general de la oferta programática hacia la juventud permite distinguir varias esferas de intervención en el área de la prevención y del control de la violencia juvenil: seguridad y convivencia ciudadana, violencia doméstica, intrafamiliar o contra la mujer, recreación, intervención en las escuelas y reinserción educativa para infractores, capacitación laboral y salud adolescente y juvenil. Dichas estrategias comienzan a ser diseñadas desde una planificación multisectorial, pero todavía persiste la tendencia a abordar la violencia juvenil como elemento transversal a políticas amplias: estrategias nacionales de seguridad pública, planes para la protección de niños y adolescentes, planes de fortalecimiento a la familia, planes de equidad de género, planes nacionales contra la violencia.

Según la encuesta realizada por CEPAL, sólo algunos países inscriben los programas contra la violencia juvenil en sistemas nacionales de juventud. Es el caso de Perú, a través de los lineamientos de la Política de la Juventud

2005-2015; en Brasil mediante el Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); Colombia, a través del Programa Presidencial Colombia Joven; y México, a través de la Política Nacional de Juventud y el Programa Nacional de Juventud (PROJUVENTUD).

Otros países incorporan los programas dirigidos a la violencia juvenil en campos especializados. En Chile las acciones se realizan principalmente por medio de la Política nacional de seguridad ciudadana (2004). En El Salvador, mediante la Política nacional de juventud y la Política de seguridad ciudadana. En Perú se implementan planes de prevención de la violencia con apoyo de OPS y GTZ, junto a programas de capacitación a funcionarios responsables en gestión de desarrollo juvenil. En Venezuela, las acciones se implementan desde planes nacionales para la protección de niños y adolescentes (2001-2007), desde el plan nacional contra el abuso y la explotación sexual comercial (2005), planes de prevención de delitos fronterizos y planes de protección a la familia en la frontera colombo-venezolana.

Desde el ámbito sectorial, algunos programas integraron experiencias exitosas en materia de salud adolescente, prevención de conductas de riesgo, sensibilización y fomento de estilos de vida saludables. La presencia de ONG especializadas ha sido crucial para la implementación de estos programas, tanto en sus aportes metodológicos como en los impulsos iniciales a experiencias que se replicaron posteriormente en el ámbito público (el caso de CORA en México es paradigmático al respecto). Ejemplos de programas en esas temáticas son: ‘Programa Abre tus ojos’ en Colombia, en Perú –por medio del Ministerio de Salud y en relación a los lineamientos de las políticas de salud de los y las adolescentes- los programas de escuelas y comunidades saludables. También se incluyen en esta línea programas de prevención del uso indebido de drogas (Perú, Venezuela.)

Los programas de capacitación y empleo que tienen un efecto preventivo de la violencia incluyen programas de aprendizaje, de capacitación laboral y de desarrollo microempresarial. Bajo el rótulo de programas de aprendizaje se desarrollaron programas de capacitación técnica centrados en las necesidades del aparato productivo. Las evaluaciones realizadas a algunos de estos programas destacan de manera negativa el sesgo educativo de los mismos -ya que se dirigieron a jóvenes que tenían educación básica completa- y mostraron algunas señales de fracaso relacionadas con la falta de capacitación en gestión empresarial, de asesoramiento técnico y de apoyo crediticio (Rodríguez, 1995).

Otra esfera donde se han concentrado programas con sesgo preventivo de la violencia juvenil es en el ámbito de la participación juvenil. Se han desarrollado programas de voluntariado, ejecutados sobre estructuras asociativas ya consolidadas en el medio local, como asociaciones cristianas de jóvenes, scouts y grupos vinculados a pastorales juveniles de la Iglesia Católica. El acento se ha puesto en la formación de animadores y promotores juveniles, esfera en la que las asociaciones de juventudes cristianas han acumulado mucha experiencia.

1. Programas de seguridad y convivencia ciudadana

Las medidas ejecutadas en el área de la seguridad han incorporado modelos de intervención reparatorios y/o de responsabilización, inscritos en estrategias de seguridad pública, de responsabilización penal juvenil o adolescente, en estructuras judiciales de apoyo a víctimas o en alianzas de la comunidad y las policías locales. La acción gubernamental ha cubierto un amplio campo de intervenciones pre y post delito, bajo enfoques de intervención familiar y comunitaria, así como medidas dirigidas hacia jóvenes en conflicto con la ley (véase cuadro 4 Anexo).

Varios programas tienen como unidad de intervención al núcleo familiar, sea en la perspectiva del fortalecimiento familiar (Perú, Venezuela), o de estructuras de apoyo a víctimas de violencia. En Ecuador, por ejemplo, se han creado las comisarías contra la violencia de la mujer, familia y el niño, coordinadas por el Ministerio del Interior. En Venezuela, desde el año 2002 hasta 2006, se implementó el ‘Programa de defensorías escolares y comunitarias’. Dentro de las iniciativas que incorporan modelos preventivos bajo enfoques comunitarios también destacan aquellos cuyas metodologías permiten articular policías locales y sectores

diversos de la comunidad. Un ejemplo de este tipo es el Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) en Brasil que articula acciones de seguridad pública con acciones sociales. Otro programa de ‘Patrullas Juveniles’ y el ‘Club de menores amigos del policía’, correspondientes a asociaciones ciudadanas de vigilancia o de policía escolar, todos ellos desarrollados en Perú. También existen programas para crear al interior de la policía nacional cuerpos especializados en la temática infanto-juvenil. En Colombia, al interior de la Policía Nacional, en 1978, se creó la especialidad de ‘Policía de menores’, con fuerte participación de mujeres al interior de la misma. En ese país también se creó la ‘Policía de Infancia y Adolescencia’, bajo el nombre de ‘Policía de protección juvenil’ y actualmente de ‘policía cívica juvenil’. En República Dominicana el Plan de seguridad democrática incluye un programa de barrio seguro para comunidades excluidas que incluye becas, banco –que consiste en pequeños préstamos con garantía de palabra para pequeñas iniciativas–, recreación, capacitación laboral y formación para el trabajo. Asimismo, se incluye control de bebidas alcohólicas (COBA), la protección a las víctimas de violencia y el control de armas.

El uso de enfoques comunitarios para tratar el problema de la violencia, ha dado origen a programas orientados a la integración social de jóvenes en situación de riesgo. Este tipo de programas pueden estar basados en la recreación o en la promoción de espacios de participación y representación juvenil, así como en el aumento de oportunidades laborales para los jóvenes. En Brasil se ha puesto en marcha el Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) que garantiza la seguridad y protección integral de niños y adolescentes amenazados de muerte mediante el retiro de del lugar de riesgo e inserción en comunidades seguras y con acceso a los sistemas de salud, educación, deporte, cultura y de ser necesario a cursos profesionales orientados al mercado de trabajo. Otros programas latinoamericanos de este tipo, son ‘Programa cultural de la paz, derechos humanos y prevención de la violencia juvenil’, y el programa ‘Promoción de juventudes’, implementados dentro de los lineamientos específicos de la política educativa del Perú, y los programas ‘Barrios de Paz’ y ‘Espacios de diálogo en la diversidad’ en Ecuador.

Las intervenciones en el ámbito de la recreación son muy variadas, y van desde la celebración del día de la niñez y la recreación, en Colombia, hasta proyectos de desarrollo deportivo en países como en Chile (Escuelas de fútbol) y Costa Rica (Construcción de canchas de fútbol), Brasil desarrolla el Programa segundo tempo con acceso a práctica deportiva, complemento alimenticio, refuerzo escolar y material deportivo. En Costa Rica, los proyectos de desarrollo deportivo, han sido asumidos por el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes y el Ministerio de Justicia y Gracia, el cual otorga capacitación a grupos de jóvenes que apoyan equipos de fútbol (barras) para la promoción de campañas de no violencia en los estadios.

En el ámbito de la responsabilización penal juvenil o adolescente, es posible incluir todas las medidas focalizadas en jóvenes infractores: rehabilitación, reinserción educativa, intervención temprana y otras. En Costa Rica, se desarrolla el Programa ‘Charlas de la ley penal juvenil’, de cobertura nacional e implementado desde 2001, coordinado por el Ministerio de Seguridad Pública. En Perú, destaca el ‘Programa de intervención temprana y consejería para adolescentes y jóvenes de conducta de riesgo’, y medidas reparatorias al delito desde el Ministerio de Justicia, a través de programas de reinserción social del adolescente infractor.

Algunos países han intentado integrar enfoques punitivos y de prevención situacional en el tratamiento de la violencia juvenil. En Chile, por ejemplo, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública contempla ‘Planes comunales de seguridad pública’, ejecutados con Municipios por medio de proyectos anuales de prevención de violencias en establecimientos educacionales, y prevención psicosocial con niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad. Los planes de seguridad pública, iniciados en 2005, se restringen sólo al área urbana e implementa proyectos del Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM), que cubrieron durante la gestión 2006-2007 a 57 comunas del país, con un número de beneficiarios de 15.067 jóvenes, hombres y mujeres. El monto anual fue de 908.329.557 pesos (aproximadamente US\$ 1 481,000 dólares de 2000). Otra línea de acción de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública es el ‘Programa de atención integral para niños, niñas y adolescentes’ ejecutado con fondos provenientes del ‘Programa de Seguridad Integrada: 24 horas’ de Carabineros de Chile. El programa se aplicó en 3 regiones urbanas y contó con montos de M\$512.000 (US M \$ 773 millones en dólares de 2000), aportados por el Ministerio del Interior y del Servicio Nacional de Menores.

Está dirigido a niños, niñas y adolescentes presentes en el Programa 24 horas (ingresados por una unidad policial por vulneración de derechos o trasgresión normativa y en calidad de inimputables).

Otro país que integra un fuerte componente punitivo y medidas preventivas relativas a la convivencia y la cultura de paz es El Salvador, país que implementa diversos planes de cobertura nacional: el ‘Plan mano dura’ (desde julio del año 2003) y el ‘Plan súper mano dura’ (desde junio del año 2004 y relanzado en enero del 2006), éstos últimos dirigidos al control de pandillas juveniles. Desde una vertiente preventiva, se han puesto en marcha el ‘Plan nacional de prevención y paz social’ (iniciado en enero del año 2007 y dirigido a comunidades en riesgo en 13 municipios del occidente del país), el Plan ‘Mano amiga’ y el Plan ‘Mano extendida’ (desde junio de 2004). En esta línea, se han puesto en marcha el ‘Programa de prevención social de la violencia y la delincuencia juvenil en El Salvador’ y el Programa de prevención social de la violencia y la delincuencia en occidente’, cuyos diagnósticos se basaron en mapas de riesgo, diagnósticos municipales, fichas comunitarias y diagnósticos de centros escolares. En cuanto a los sistemas de monitoreo y evaluación utilizados se elaboraron indicadores de impacto por componentes de trabajo y encuestas de victimización y percepción de inseguridad, además de la actualización periódica de la tabla de indicadores de violencia y delincuencia del Observatorio Centroamericano de Violencia (OCAVI), así como la implementación de Observatorios Municipales. Los programas ‘Prevención social de la violencia y la delincuencia juvenil en El Salvador’ y ‘Prevención social de la violencia y la Delincuencia en Occidente’ incluyeron también variantes recreativas mediante el deporte y el arte, como herramientas para captar la atención de los jóvenes y alejarlos de la violencia, con el apoyo de centros escolares.

En el área de la seguridad y convivencia ciudadana Colombia es uno de los países con mayor oferta programática y mayor articulación del tema de la violencia en la política nacional de juventud. En el marco de la nueva Constitución Política de 1991, que reportó avances importantes en el ámbito de la descentralización y la democratización, se formuló la Primera Estrategia Nacional contra la violencia, seguida de una reformulación en 1993. Ambos Planes Nacionales reconocen la existencia de varias manifestaciones de violencias y de políticas específicas diferenciadas. Para el tratamiento del problema de la violencia existe un marco institucionalizado a nivel nacional, regional y local, diversificado por sectores (familias, escuela, juventud, mujer) y diseñado de acuerdo a ópticas preventivas (educación, empleo, participación) y coercitivas (policía, ejército, justicia). Asimismo, se percibe en los medios de comunicación, partidos políticos y organizaciones populares una actitud abierta al debate y la sensibilización. Entre las múltiples instituciones creadas durante los últimos años se destacan las ‘Consejerías Presidenciales’, los ‘Centros de conciliación urbana’, los ‘Conciliadores en equidad’, las ‘Comisiones especiales de quejas’, las ‘Casas de la juventud’, los ‘Centros de amor a buenaventura’, las ‘Juntas de participación’, las ‘Comisariías de familia’, los ‘Consejos de seguridad’, las ‘Comisiones de paz’, las ‘Oficinas de derechos humanos’ y los ‘Núcleos de vida ciudadana’, que se han sumado a los organismos tradicionales de la policía, de la justicia y los municipios.

En el plano local destacan programas especiales, bajo la denominación de ‘Programas de Desarrollo, Seguridad y Paz’ (DESEPAZ) en Cali, y el Plan Estratégico de Seguridad para Medellín y el área metropolitana. El Programa DESEPAZ, desarrolla cinco proyectos prioritarios: conocimiento de la epidemiología de la violencia, fortalecimiento del orden institucional ciudadano por medio de un Consejo de Seguridad y mejora de las policías; educación para la paz y la convivencia a través de los medios de comunicación, apoyo al sistema escolar y a la estructura familiar, apertura de espacios locales de participación mediante ‘Consejos de gobierno comunitario’, ‘Consejos de seguridad comunitarios’, ‘Juntas administradoras locales’, ‘Comités intersectoriales’, educación para la participación y la convivencia comunitaria, promoción del desarrollo social en sectores críticos y de riesgo. El caso colombiano destaca por el sólido sistema institucional que respalda al Plan nacional, su articulación dinámica desde el organismo nacional de Juventud y por la diversificación de líneas estratégicas y programáticas que pretenden dar solución amplia a problemas de la juventud en distintos niveles.

2. Prevención de la violencia en el área de la educación

En el área de la educación en varios países se ha realizado un importante trabajo de prevención de la violencia en las escuelas, aun cuando nuevos problemas como el acoso cibernético recién comienza a ser parte de las agendas

educativas. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los programas preventivos se inscriben en políticas educativas, aunque operan con refuerzos o coordinación de las policías locales, o de otros ministerios (Justicia, Desarrollo Social, Salud, y otros)

En Chile, como política específica hacia jóvenes se han desarrollado programas que implementan escuelas preventivas integrales y el Programa ‘Chile más seguro’, con una línea de acción en la escuela y otra de prevención infanto juvenil. Las escuelas preventivas integrales fueron implementadas desde el año 2007 en 60 comunas, con un financiamiento de M\$ 1.000.000 (aproximadamente US \$1,511 millones en dólares de 2000). Este programa se dirigió a alumnos entre 12 y 14 años con problemas conductuales, en liceos con población de alta vulnerabilidad. Los proyectos de prevención de violencia en escuelas, iniciados en 2005, cubrieron 31 comunas urbanas del país en la gestión 2006-2007, alcanzando un número de beneficiarios de 26.512 hombres y mujeres, además de los miembros de la comunidad educativa. Contó con un monto de 372.866.136 (aproximadamente US\$ 608,000 en dólares de 2000). Estos proyectos se focalizan en la comunidad educativa de establecimientos municipales o particulares-subvencionados, seleccionados éstos últimos del Diagnóstico Comunal de seguridad pública. A partir de 2008 se promueve la focalización en el segundo ciclo de enseñanza básica y en primero y segundo medio.

Otro tanto se ha realizado en el ámbito de la prevención de la deserción escolar. En Chile se han desarrollado a nivel nacional programas de reinserción educativa con montos de financiamiento que alcanzaron los M\$ 426.000 (cerca de US\$ 695 millones en dólares de 2000), provenientes en su mayoría del Ministerio de Educación, con apoyo del Ministerio del Interior. Se dirigió a jóvenes hombres y mujeres desertores del sistema escolar o en riesgo de desertar, menores de 18 años. Dichos programas son coordinados entre el Ministerio de Educación y CONACE (Ministerio del Interior). En Costa Rica se ha implementado el Programa nuevas oportunidades, programa de transferencia condicionada contra la deserción escolar, coordinado por el Ministerio de Educación Pública.

Otro ejemplo de iniciativas educativas al servicio de la prevención de la violencia juvenil es el programa ‘Semillas de conocimiento’, en Colombia, que contempla proyectos de educación en prevención delictiva y contravenciones, para niños, niñas o adolescentes. Este programa tiene como líneas de acción: servicio social estudiantil, talleres de fortalecimiento de valores para padres e hijos, actividades de capacitación a policías y vacaciones creativas. En ese país el programa ‘Jugueteando’ utiliza la recreación a niños, niñas, adolescentes, padres e hijos, para difundir sus derechos fundamentales.

Uno de los avances en la prevención de la violencia a través de actividades educativas es la integración de enfoques de cultura de paz, ciudadanía, convivencia y clima escolar, que están intentando aplicarse en varias instituciones educativas de la región. La experiencia del Programa Abriendo Espacios, hoy ‘Escuela Abierta’, ejecutado por UNESCO/Brasil desde el año 2000, permitió concluir que el mayor impacto de la violencia a nivel comunitario es transformar las escuelas en un ambiente incompatible con las actividades didácticas. Dicho programa fue implementado a nivel nacional (14 capitales del Estado de Brasil) y se basó en el estudio ‘Violencia en escuelas’ del año 2002. Esa investigación permitió la construcción de un mapa de tipos de violencia en recintos escolares, identificando situaciones capaces de desencadenar la violencia como medidas disciplinarias, actos agresivos entre alumnos y profesores, graffitis, daños físicos en la escuela, reglas de organización poco explícitas, falta de recursos materiales y humanos, malos salarios a profesores y funcionarios, falta de diálogo con la comunidad. El programa intentó potenciar la interacción escuela, familia, comunidad, creando mecanismos de negociación sobre los reglamentos y las normas internas de la escuela, implementar medidas afirmativas en términos de seguridad pública, producir material impreso y didáctico para sensibilizar a las familias y al profesorado, y abrir espacios culturales a nivel local, en las dependencias escolares ya existentes.

El programa contempló la apertura de escuelas durante los fines de semana (sábados y/o domingos), dejando a disposición de los jóvenes sus laboratorios informáticos, canchas de deporte, bibliotecas, etc. La evaluación realizada por UNESCO en el Estado de Río de Janeiro, disponible en el libro ‘Escuelas para la paz’ dejó en evidencia el poder de la escuela como espacio de socialización en la práctica de la tolerancia y el respeto mutuo.

Una evaluación reciente a las experiencias de Río de Janeiro y Pernambuco (2000) muestra que hubo disminución de robos, peleas, pequeños hurtos, vandalismos materiales, graffitis, agresiones sexuales, tráfico, uso o consumo de drogas, humillaciones personales, porte de armas de fuego, pandillas en la escuela, mal comportamiento de los alumnos, consumo de alcohol en la escuela, etc. (Morales, 2007). Actualmente dentro de la Política nacional de juventud se incluye además del programa escuela abierta, el Brasil Alfabetizado para alfabetizar a los mayores de 15 años, el programa de mejoramiento y expansión de la enseñanza media (PROMED) de integración a la educación profesional (PROEJA), el programa nacional de libro didáctico para la enseñanza media (PNLEM) el programa universidad para todos (PROUNI) que otorga becas integrales y parciales para estudiantes de baja renta.

3. Los planes nacionales contra la violencia doméstica

Después de la Conferencia Mundial sobre la Mujer, en Beijing en 1995, diferentes gobiernos de América Latina y el Caribe elaboraron planes para la coordinación de acciones contra la violencia doméstica. Los países tomaron como referencia las diversas instancias de la normativa internacional referente a la protección de derechos de la mujer, en particular, la Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer (CEDAW), y la Convención de Belem do Pará. Los esfuerzos desplegados han contribuido a posicionar el problema en la agenda pública, elaborar estrategias de comunicación, dar impulso a la legislación, dotar de asesoría técnica a los servicios de salud, desarrollar la gestión sectorial e intersectorial.

Varios países inscribieron los planes nacionales contra la violencia doméstica en políticas públicas en favor de la equidad de género, que respondieron a la plataforma de acción acordada por Beijing, aplicada a través de planes de acción nacional (Chile y Costa Rica, Uruguay). En esos países su diseño se pensó como una actuación integral sobre el conjunto de las áreas de la plataforma, hecho que no llegó a suceder en otros países como Bolivia y Brasil (García, et al. 2000).

Los actores institucionales que orientan los planes nacionales contra la violencia doméstica están vinculados en la mayoría de los casos a Ministerios de Familia, Ministerios de Justicia, organismos de protección a la mujer e instituciones de salud. En Bolivia, el ‘Plan nacional de prevención y erradicación de la violencia contra la mujer’ tiene como principales actores a ministerios y viceministerios. En Chile, el ‘Programa nacional de prevención de la violencia intrafamiliar’ es dirigido por el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), que actúa en coordinación con diversos ministerios, el movimiento de mujeres, la cooperación internacional y centros y programas de atención municipal. En Costa Rica, la entidad que asume la orientación general del ‘Plan nacional de atención y prevención de la violencia intrafamiliar’ (PLANOVI) es el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (Actual Instituto Nacional de las Mujeres) y las distintas instituciones estatales que forman parte del plan: las oficinas municipales de la mujer, redes comunitarias, sociedad civil que participó en el diseño, cooperación internacional.

En Brasil el ‘Programa nacional de prevención y combate de la violencia doméstica’ tiene como actores institucionales al Consejo Nacional de Derechos de la Mujer (CNDM), el Ministerio de Salud, el Ministerio de Justicia (responsable de alberges). Contempla cuatro líneas estratégicas de acción: coordinación de acciones interministeriales (salud, educación y cultura), transformaciones legales, fortalecimiento del aparato jurídico-policial para el combate contra la violencia de la mujer y campañas de sensibilización de la opinión pública (García, et al. 2000). En la actualidad, el Programa de protección a niños y adolescentes amenazados de muerte (PPCAAM) incluye el retiro de los niños y adolescentes de sus familias y su inserción en comunidades seguras.

En Uruguay el ‘Plan nacional de lucha contra la violencia doméstica’, lanzado a fines de 2004 tiene como actores, entre otros, el Instituto de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social y el equipo del Área de Violencia de Género del Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género. El plan asumió en su estructura la perspectiva de la promoción de derechos y siguió el enfoque propuesto por OPS/OMS. Se estableció un modelo integral de atención a la violencia doméstica fundado en valores transversales (equidad de género, participación, alianzas) y en coaliciones nacionales de actores políticos para el establecimiento de leyes

y políticas públicas. En el ámbito sectorial, contempló estrategias comunitarias de reforzamiento de redes, campañas y grupos de autoayuda (MSP/UNFPA/Programa Nacional Prioritario Salud de la Mujer y Género, 2006).

En México la política nacional de juventud comprende la Red nacional contra la violencia hacia mujeres y hombres jóvenes y el Programa Nacional de Juventud (PROJUVENTUD), que contempla un Programa de mediano plazo en los temas de género y equidad. Las estrategias implementadas se orientan hacia las líneas: capacitación regional y nacional en materia de equidad de género, campañas de sensibilización e información de la violencia en las parejas jóvenes y hacia las mujeres, distribución y capacitación del material educativo ‘Caminos hacia la equidad’, concurso nacional de video ‘Las mujeres desde los ojos de la juventud’.

Uno de los programas más importantes en Colombia es el Programa Haz Paz, inscrito en la ‘Política Nacional de construcción de paz y convivencia familiar’. Dicho programa difunde instrumentos para incrementar y cualificar la prestación de servicios a las familias en conflicto y a las víctimas de violencia intrafamiliar. En la formulación y desarrollo de la política Haz Paz participan: el Departamento Nacional de Planeación, las Consejerías presidenciales de programas especiales y para la equidad de la mujer, los Ministerios de la Protección Social, Educación, Comunicaciones, Cultura, Interior y Justicia, el ICBF, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo. A partir del año 2000 la Consejería Presidencial para la Política Social asumió la coordinación de Haz Paz y entre los años 2001 y 2003, se sumó paulatinamente la acción del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Los procesos de aplicación de dichos planes nacionales han sido complejos. En los casos en que ha existido un plan nacional contra la violencia doméstica, pero no políticas públicas para la equidad de género (Bolivia) el plan ha sido utilizado para cubrir lagunas abiertas por la falta de las segundas. Cuando ha existido una política en lugar de un plan integral se ha recurrido a acciones sectoriales (como ocurre en Chile), pero la falta de coordinación no ha podido ser resuelta por la política, que a su vez ha enfrentado problemas de ejecución propios. Donde faltan políticas y además la institución gubernamental es débil, los problemas se multiplican en ambas direcciones. En otros casos, donde tanto el Plan nacional como la política de género nacieron con una visión integral (como en Costa Rica) el debilitamiento de ésta última se ha tratado de compensar enfatizando en el mantenimiento del plan y temática de la violencia.

Si bien los esfuerzos gubernamentales contra la violencia doméstica en la región latinoamericana han permitido dar visibilidad al problema de la violencia, subsisten dificultades para aplicar las normativas existentes. El gran obstáculo que encuentran los programas orientados al tratamiento de la violencia intrafamiliar es la falta de conexión entre las leyes promulgadas y los planes y programas nacionales. En Chile y Costa Rica los planes han tenido mayor continuidad, a diferencia del resto de los países (García, et al. 2000).

Los programas implementados en esta área responden a diversas modalidades de acción pública. Algunos países han desarrollado una política nacional con enfoque integral, como en Colombia, Costa Rica, Bolivia y Uruguay. Otros países han impulsado acciones específicas contra la violencia doméstica desde varias instituciones públicas sin la existencia de un plan o programa nacional. Esta modalidad contempla costos menores, pero las características de la demanda de este tipo de servicios la vuelven inadecuada en el tiempo, ya que aumenta la presión en los servicios y se hace necesario una política nacional. Un área que emerge actualmente se refiere a la violencia durante el noviazgo y que atañe principalmente a las jóvenes. Al respecto se han iniciado algunas campañas de sensibilización y preventivas, en Chile y México.

En todos los casos se ha ampliado la provisión de servicios. En Bolivia los servicios se prestan por medio de brigadas de protección a la familia y los servicios de salud y se han desarrollado Servicios Legales Integrales (SLI). En Costa Rica se han generado servicios de distinta naturaleza a través de los ministerios, a las que se están incorporando los gobiernos municipales. Brasil ha fortalecido la red de albergues a la que se la ha dotado de financiamiento federal y ha incorporado el protocolo al Ministerio de Salud, además de articular el sector salud y policial. Existen también diferencias con respecto a los servicios de atención, ya que algunos planes

(Bolivia y Costa Rica) asumen responsabilidades directas respecto a los servicios de atención, mientras otras instancias los asumen en materia de prevención y asistencia técnica. Es el caso de los programas de Chile y Brasil (García, et al. 2000).

Un avance más reciente se refiere a la ejecución de programas nacionales, campañas regionales, y acciones centradas en múltiples actores, incluida la participación organizada de grupos de hombres contra la violencia. Prueba de ello es la creciente participación de jueces y magistrados en estas actividades y la paulatina instalación del tema en las agendas electorales de candidatos presidenciales de ambos sexos (Naciones Unidas-CEPAL, 2007).

B. Institucionalidad y entidades coordinadoras en materia de violencia juvenil

Los organismos gubernamentales de juventud varían en rango según el país, e incluyen Ministerios, Viceministerios, Secretarías de Juventud, Subsecretarías, Institutos, Direcciones y Consejos Nacionales de Juventud. También existen algunos organismos estatales que corresponden a unidades menores en una institución ministerial no especializada, y carecen de personalidad jurídica, por lo que se ven limitados en su labor administrativa y política. Tres países cuentan con observatorios de la juventud que centralizan la información referente a la juventud. El principal problema que enfrenta el financiamiento de las políticas y programas de prevención de la violencia juvenil se relaciona con la falta de continuidad en el presupuesto, sea porque las actividades no son consideradas en el presupuesto público fiscal, por falta de prioridad del tema de violencia y de consideración del mismo como problema de salud y seguridad pública, o por ausencia de voluntad política para imponer una obligatoriedad legislativa y normativa a este tipo de medidas.

1. Características de las instituciones coordinadoras en violencia juvenil

En los países encuestados la institucionalización del tema de la violencia contra los jóvenes ha dependido de la consolidación de organismos encargados de la juventud en cada país. Los avances en materia de instituciones de juventud son variables. En Brasil, por ejemplo, se aprobó por ley la Política nacional de juventud en 2005, que crea conjuntamente el Conselho Nacional de Juventude, la Secretaría Nacional de Juventude y el Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM). En otros países los organismos oficiales de juventud han sido creados por decreto presidencial, es decir, sin el amparo de una ley y bajo el acuerdo del titular ejecutivo, lo que las hace dependientes a los cambios de gobierno (CEPAL, 2000).

En relación al nivel de la administración pública ocupado específicamente de la juventud, es posible distinguir una gama de dependencias administrativas que configuran los organismos gubernamentales de juventud: Ministerios (Panamá), Viceministerios (Bolivia, Costa Rica, Paraguay, Venezuela), Secretarías de Juventud (Nicaragua, Perú, República Dominicana), Subsecretarías, Institutos (Chile, El Salvador, Honduras, Nicaragua, México, Paraguay, Uruguay, Venezuela), Direcciones (Argentina, Ecuador), Consejos Nacionales de Juventud (Guatemala), y otros. Algunos organismos estatales corresponden a unidades menores en una institución ministerial no especializada, y carecen de personalidad jurídica por lo que se ven limitados administrativa y políticamente (Salvador y Nicaragua hasta el año 2001). Otros organismos están adscritos a una dependencia estatal de alta jerarquía, pueden contar con autonomía administrativa, pero con relación directa con una institución titular en materia de juventud. Pueden estar, por ejemplo, adscritos a un ministerio que tiene bajo su responsabilidad de formular la política nacional de juventud (Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, y Costa Rica) (Dávila, 2003). Por otra parte, estos organismos pueden desempeñarse a nivel nacional, provinciales o locales (municipales o departamentales) según su jurisdicción.

En general, los institutos nacionales de la juventud se han propuesto asumir al menos cuatro tareas: conocimiento sistemático de la realidad juvenil, profesionalización de su personal técnico, innovaciones en diseños y ejecución de programas, y desarrollo de capacidades comunicacionales desde la cual promover consensos entre la clase dirigente y la opinión pública. Si bien han realizado importantes avances, en una

modificación institucional necesaria es la delegación del rol rector y la coordinación de planes y programas a los Institutos Nacionales de Juventud.

La encuesta realizada por CEPAL revela que en la región existen instituciones de naturaleza diversa que manejan sistemas de información o de seguimiento estadístico sobre la violencia que afecta a la población juvenil. Algunos países cuentan con observatorios de violencia que funcionan en coordinación con los órganos nacionales de juventud. A nivel regional, desde el año 2004 la Organización Panamericana de Salud y la Coalición Interamericana para la Prevención de Violencia, abocados a cuantificar la magnitud del problema, han apoyado e implementado un proyecto de observatorios municipales de violencia en El Salvador, Nicaragua, y Panamá, con el concurso técnico del Instituto CISALVA de la Universidad del Valle, Cali, Colombia. Por otra parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) trabaja desde hace una década en el área de prevención de la violencia y la seguridad ciudadana, con una cartera que a la fecha incluye más de US\$215 millones. Según la encuesta realizada por CEPAL, en Honduras la información sobre violencia proviene del Observatorio de la Violencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. En Ecuador, tal información la provee el Observatorio Juvenil, y en Uruguay, el Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad.

En relación a la difusión de conocimientos que permitan definir e implementar políticas nacionales y regionales de prevención y control de la violencia, cabe destacar la labor realizada por El Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI) como centro virtual de información para tomadores de decisión, operadores de sistemas de prevención, académicos y el público en general, interesados en el fenómeno de la violencia y la delincuencia en América Central. El OCAVI se enmarca en el Plan Centroamérica Segura, instrumento del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). El observatorio está ubicado en El Salvador y da cobertura y seguimiento al tema a nivel nacional y en Centroamérica. Al mismo tiempo, dado el carácter transnacional de la problemática, incluye información de México, Estados Unidos, Canadá y otros países de América Latina y del mundo. Los temas de observación son diversos, y se relacionan con la problemática de la violencia en la región y en el mundo. En este sentido el observatorio incluye indicadores de violencia, estudios e investigaciones, políticas públicas, proyectos y modelos de prevención, control y rehabilitación.

En otros países la información sobre violencia juvenil es recopilada por las oficinas nacionales de estadística. Es el caso de Argentina, Perú y México, y del Sistema Nacional de Indicadores Sociales en Ecuador. En Guatemala la institución que coordina y centraliza la información sobre violencia juvenil es el Instituto de juventud CONJUVE y la Policía. En Perú, el Ministerio de Interior, la Oficina de Estadística Nacional, la Secretaría Nacional de la Juventud y la Policía Nacional. En Venezuela, el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) es el ente que lleva las estadísticas de hechos punibles perpetrados por niños y adolescentes a nivel nacional.

Cuadro IV.7
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): INSTITUCIÓN QUE CENTRALIZA LA INFORMACIÓN SOBRE VIOLENCIA JUVENIL

País	Ministerio de Interior	Oficina de Estadística Nacional	Instituto de la Juventud	Policía	Observatorio de violencia	Otro/otras
Argentina		X	X	X		X
Brasil						X ¹
Chile	X			X		
Colombia						X
Costa Rica	---					
Ecuador		X				
El Salvador						
Guatemala			X	X		
Honduras					X	
México		X				
Perú	X	X	X	X	X	
Uruguay					X	
República Dominicana						
Venezuela			X	X		

Fuente: Sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta de CEPAL sobre Políticas y Programas dirigidos hacia la violencia juvenil en América Latina y el Caribe, 2008.

¹ No existe una institución específica que centralice y coordine información sobre violencia juvenil.

En relación a la gestión y coordinación de los programas dirigidos a la violencia juvenil los organismos de juventud o los ministerios encargados de los problemas de violencia, trabajan de manera coordinada con cuerpos policiales, ONG, fundaciones, actores comunitarios como la escuela y asociaciones comunitarias.

En Chile el Ministerio del Interior y algunas ONGs coordinan los programas dirigidos a la violencia juvenil, y trabajan junto con municipios y policías locales. Algunos programas, relacionados principalmente a la recreación, la capacitación laboral y la educación son coordinados por el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) que posee oficinas municipales de juventud a nivel local, y que es por ley un organismo eminentemente técnico y de coordinación de esfuerzos institucionales¹³, dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación. Este organismo fue creado en 1991 y concebido como un servicio público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Sus acciones se ejecutan desde diversas instancias estatales. La oferta de políticas de juventud está dirigida a adolescentes estudiantes de enseñanza media y superior. El INJU trabaja de manera articulada a nivel nacional, mediante los 168 Organismos locales o municipales de Juventud (OMJ).

En El Salvador las instituciones que coordinan los programas varían de acuerdo al acento represivo o preventivo de los mismos. La Policía nacional civil está encargada de coordinar el ‘Plan mano dura’ (desde julio de 2003) y el ‘Plan súper mano dura’, mientras que la Secretaría Nacional de la Juventud realiza la coordinación de las actividades del ‘Plan mano amiga’ y el ‘Plan mano extendida’. El ‘Plan nacional de prevención y paz social’ por diversos ministerios (Trabajo, Educación), instituciones de protección a la mujer, organismos internacionales como el PNUD, las alcaldías locales y otras instituciones.

En Colombia algunas instituciones comprometidas en las acciones contra la violencia son la Presidencia de la República¹⁴, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de la Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar entidad adscrita al Ministerio de la Protección Social¹⁵, que cuenta con 201

¹³ Entre 1997 y 1999 el INJU contó con un modelo institucional que redujo sus funciones ejecutoras. Sólo ejecuta el SIJ, Sistema de Información para la Juventud e Interjuven, orientados a intervenir en aquellas áreas estratégicas y que refuerzan su rol técnico, asesor, articulador y coordinador.

¹⁴ Fuente: www.presidencia.gov.co

¹⁵ Fuente: www.icbf.gov.co

centros zonales, los cuales son puntos de servicio para atender a la población de todos los municipios del país. Actualmente cerca de 10 millones de colombianos se benefician de sus servicios.

Los programas relativos a la violencia juvenil en Costa Rica, articulan al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, de Educación Pública, de Seguridad Pública, de Justicia y Gracia y al Patronato Nacional de la Infancia. Hasta 2002, el órgano encargado de los temas de juventud fue el Movimiento Nacional de Juventudes (MNJ). Luego se creó el Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven, presidido por un Viceministro de Juventud, y conformado por representantes de cuatro instituciones: Ministro de la Presidencia, tres jóvenes de la Red Nacional Consultiva de la persona joven y la Ministra de la Condición de la Mujer y el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. Sus orientaciones se estructuran en acciones del MNJ centradas en la participación juvenil y ejercicio de derechos, y por acciones de coordinación interinstitucional en cinco áreas: participación, capacitación, investigaciones, comunicación, legislación. (CEPAL, 2000).

En México los programas son coordinados por los institutos estatales de juventud, el Instituto Politécnico Nacional. En Perú la Secretaría Nacional de la Juventud (SENAJU) como órgano dependiente del Ministerio de Educación, es la entidad que, junto al Ministerio del Interior, coordina los programas de violencia juvenil. En algunos casos se trabaja con el Ministerio de Salud y con defensorías del pueblo. En Ecuador una buena parte de programas son coordinados conjuntamente por ministerios y ONG nacionales.

En Venezuela el Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos del Niño, Niña y Adolescente (IACDNNA), ente que trabaja con información relacionada a la violencia ejercida sobre niños, niñas y adolescentes, es la máxima autoridad del Sistema de Protección del Niño y del Adolescente. La Fundación Juventud y Cambio, creada en 1994, y dependiente del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, realiza programas de intervención en inserción socio productiva, liderazgo juvenil, atención integral de salud para el adolescente, capacitación técnica para juventud desocupada, prevención del delito y embarazo adolescente, deserción y bajo rendimiento escolar. Trabaja en conjunto con otros ministerios (Salud y Bienestar Social, Justicia) para llevar a cabo los programas.

2. Origen de los recursos y problemas de financiamiento

En los países encuestados los programas dirigidos a la violencia juvenil cuentan con financiamiento proveniente del gobierno federal (Brasil) de los Ministerios del Interior (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú, Venezuela). Dado el carácter sectorial de algunos programas, es común la incorporación de otros ministerios (Chile, Ecuador, Perú, Venezuela) o el financiamiento de ONGs (Ecuador, Guatemala, México) o fundaciones (Ecuador).

Cuadro IV.8

AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): ORIGEN DE LOS RECURSOS DESTINADOS A LOS PROGRAMAS DIRIGIDAS A LA VIOLENCIA JUVENIL

País	Gobierno Nacional Federal, municipal	Ministerio del Interior	Otros Ministerios	Fondo Internacional reembolsable	ONGs	Fundaciones	Combinación
Argentina		X					
Brasil	X						
Chile		X	X	X			
Colombia		X					
Costa Rica		X					
Ecuador			X		X	X	X
El Salvador		X					X
Guatemala		X		X			
México					X		
Perú		X	X				
República Dominicana	X						
Venezuela		X	X				

Fuente: Sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta de CEPAL sobre Políticas y Programas dirigidos hacia la violencia juvenil en América Latina y el Caribe, 2008.

El El Salvador El Programa de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia Juvenil cuenta con un presupuesto \$16,000,000.00 (aproximadamente US\$1,355,000 en dólares de 2000) de los cuales la Comisión Europea aporta el 72% y El Salvador el 28%. En ese país, el 'Programa de prevención social de la violencia y la delincuencia en occidente', cuenta con un presupuesto \$ 990,555.00 (aproximadamente US\$ 83.800 en dólares de 2000) aportados por la Presidencia de la República al Consejo Nacional de Seguridad Pública.

En Perú, la mayor parte de los programas orientados a la violencia juvenil son financiados por el Tesoro Público. Los recursos que se destinan para la ejecución de los diferentes programas que realiza la Policía Nacional, responden al apoyo de ONGs y a gobiernos regionales y locales, por cuanto dicha institución no cuenta con presupuesto asignado para la ejecución de los programas que desarrolla. Dicho país señala que los programas desarrollados por la Policía Nacional han sido financiados por instituciones públicas y privadas (ONGs, Gobiernos Regionales y otros) por lo que no se puede especificar el monto utilizado. En Venezuela los programas se financian con recursos de la Dirección General de Prevención del Delito (Ministerio del Interior), o por la combinación de recursos del Ministerio de Educación, del Fondo Nacional de Protección del Niño y del Adolescente, Fondos Estatales de Protección de Niños y Adolescentes, Fondos Municipales de Protección del Niño y del Adolescente.

En cuanto a los Planes nacionales contra la violencia doméstica, cabe señalar que en varios países éstos han sufrido de problemas presupuestarios importantes. En Bolivia el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia, y la ley que lo sostiene, no crearon instrumentos para la sostenibilidad del mismo. En ese país el Plan tuvo que enfrentar varios inconvenientes relacionados al financiamiento: la debilidad del viceministerio, la falta de un plan de equidad y transferencia de recursos y servicios a otras áreas de equidad de género, para las que no existe plan y que se consideran urgentes. El Plan sufrió un recorte de recursos desde 1997 y actualmente depende de la cooperación internacional. En Brasil, el Programa Nacional de Prevención y Combate de la Violencia Doméstica adoleció de insuficiente dotación de recursos presupuestarios y complicaciones por las diferencias entre los Estados (García y otros, 2000).

En Chile el financiamiento del Programa Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar es principalmente estatal a través del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y otros ministerios. Sin embargo, la falta de recursos financieros y humanos del programa limita la prevención y asistencia técnica. Otro problema importante es la ausencia de sistemas de registro, de procesamiento, análisis y producción estadística. El Plan se diseñó para ser asumido por el Ministerio de Salud y las municipalidades, quienes no contaron con recursos suficientes para su ejecución.

En Costa Rica el financiamiento del Plan Nacional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar (PLANOVI) es otorgado por el Instituto Nacional de las Mujeres (INM), el cual invirtió en 1999 un total de 92.826.000 colones (alrededor de US\$ 334.000 en dólares de 2000). Esta cifra representa 14,8% del presupuesto global de la institución para ese año presupuestario y 42% del gasto por áreas técnicas. Esta inversión incluyó todos los gastos de operación y del edificio. La inversión institucional del área de violencia de género ha tenido un crecimiento continuo desde la inclusión inicial del tema en la agenda política (García y otros 2000). En México el Programa de mediano plazo en los temas de género y equidad cuenta con recursos de 700.000 anual (US\$52,200 en dólares de 2000), y extiende sus acciones entre los años 2006 y 2012.

Los principales problemas que enfrenta el financiamiento de las políticas y programas de prevención de la violencia juvenil se refieren en buena medida a la falta de continuidad en el presupuesto destinado a estas materias, por razones variadas: actividades no consideradas en el presupuesto público fiscal (Perú) o simplemente la falta de prioridad del tema de violencia juvenil y la orientación de los recursos destinados mayoritariamente a la interdicción (Colombia). La falta de visibilidad del problema (Venezuela), redunda también en una institucionalidad de juventud débil, con poca presencia y legitimidad para encargarse en estos problemas (Ecuador). En México se señala que la violencia no es reconocida como un problema de salud y seguridad pública, es decir, como prioridad en la designación de recursos. Otra de las razones atribuidas a la falta de continuidad en el financiamiento se refiere a la ausencia de voluntad política para imponer una obligatoriedad legislativa y normativa a este tipo de medidas (Colombia) (véase cuadro IV.9).

Cuadro IV.9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (12 PAÍSES): PRINCIPALES PROBLEMAS DEL FINANCIAMIENTO DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS

País	Primero en importancia	Segundo en importancia	Tercero en importancia
Argentina	No responde	---	---
Brasil	No responde	---	---
Chile	Falta de recursos	Baja participación juvenil	---
Colombia	Falta de visibilidad del problema	Falta de voluntad política para legislar en torno a financiamiento	Orientación de los recursos a la interdicción y no a la prevención
Costa Rica	Falta de recursos	Falta de compromiso político	Falta coordinación institucional
Ecuador	Inexistencia de políticas de y para las juventudes	Institucionalidad juvenil débil	Invisibilidad pública del tema
El Salvador	Ausencia de una Política Pública Nacional de Prevención	Falta de Auto sostenibilidad de los programas	Falta de recursos
Guatemala	Corrupción en instituciones del estado	Falta de participación gubernamental	Inexistencia de política
México	Falta de capacitación en recursos humanos	Falta de infraestructura	Invisibilidad pública del tema
Perú	Burocracia administrativa	Actividades no tomadas en cuenta en el presupuesto público Fiscal.	Baja participación de instituciones públicas y civiles

República Dominicana	No responde	...	...
Venezuela	Discontinuidad en el financiamiento	Falta de evaluación y seguimiento	Falta de diagnóstico

Fuente: Sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta de CEPAL sobre Políticas y Programas dirigidos hacia la violencia juvenil en América Latina, 2008.

La invisibilidad de la problemática de la violencia juvenil en los programas está muy vinculada a la carencia de diagnósticos integrales sobre la situación de violencia juvenil a nivel nacional y regional (Venezuela). Se señala que la violencia juvenil tiende a ser observada desde el enfoque punitivo y que las medidas presupuestarias tienden a orientarse al refuerzo de medidas como la responsabilidad penal juvenil, las lesiones personales, hurto calificado, es decir, centrada en el perfil delictivo de los jóvenes. Por tanto, el problema no es evidente desde el sujeto sino desde la acción penal (Colombia). Otro ámbito de preocupaciones se refiere a la carencia de evaluaciones que permitan determinar la efectividad y la rentabilidad de los programas implementados (Venezuela).

La falta de autonomía presupuestaria puede tener como consecuencia el aumento de la burocracia administrativa (Perú) o de la corrupción en instituciones del estado (Guatemala) o la falta de presupuesto (Chile, Costa Rica, Venezuela) y de espacios para la capacitación de recursos humanos en materia de violencia juvenil (México). En países como Ecuador y El Salvador la falta de continuidad financiera para la inversión en violencia juvenil es atribuida a la ausencia de políticas de y para las juventudes (Ecuador) o de política pública de prevención.

En varios países los problemas del financiamiento son atribuidos a la desarticulación institucional. En Perú se menciona la falta de participación de las instituciones públicas y civiles en la correcta ejecución de los programas; en México, al hecho de no contar con una estructura adecuada para la ejecución de los programas que permita actuar de manera horizontal y vertical en la población.

C. Evaluación y aprendizaje de las experiencias implementadas

La evaluación de algunos programas y de las experiencias acumuladas muestra ciertos logros en cuanto a la articulación interministerial y el trabajo en red del sector público y privado. Pero que la fragilidad de las instituciones y reparticiones que las ejecutan merma la difusión y réplica de las experiencias positivas. El análisis de la oferta programática deja en evidencia al menos dos omisiones que repercuten en el tratamiento de la violencia juvenil. Una se refiere a la ejecución de acciones diversas sin identificar los sectores específicos de jóvenes a quienes se dirigen; y la otra es la ausencia o escasa intervención focalizada en niños, adolescentes y jóvenes que viven en la calle y en mujeres jóvenes. Los expertos sugieren que las políticas orientadas a la reducción de la violencia sean específicas, concertadas, descentralizadas y participativas, y recomiendan combinar medidas de carácter preventivo primarias con otras secundarias y terciarias, y con una adecuada reinserción social para los jóvenes rehabilitados.

La evaluación de programas relacionados a la violencia juvenil indica que las intervenciones realizadas han avanzado en la articulación interministerial y el trabajo en red del sector público y privado. Sin embargo, uno de los mayores problemas detectados se refiere a que varios programas se ejecutan desde reparticiones institucionales de escasa dimensión y reconocimiento, lo que inhibe su potencial multiplicador.

Las políticas de reducción de la violencia juvenil deben cumplir con ciertos requisitos. Deben ser a la vez *específicas*, en el sentido de responder con precisión a las múltiples aristas de dicho problema; *concertadas*, involucrando a todos los actores relevantes; *descentralizadas*, permitiendo mayor articulación entre autoridades locales y la comunidad; y *participativas*, en consulta con la propia juventud respecto de sus percepciones y

factores de riesgo. Desde esta lógica se está incentivando la creación o consolidación de Planes Integrales de juventud en Colombia, Costa Rica, Chile, México y Uruguay (Rodríguez, 2005).

Se proponen objetivos en el área de la educación, salud e inserción laboral, como también innovaciones en los procedimientos policiales, reformas legislativas y campañas en los medios de comunicación. Se destaca en este ámbito el énfasis que ha dado la OPS al tratamiento de la violencia desde un enfoque epidemiológico, que permite combinar aspectos médico legales de la violencia con la prevención y promoción de una cultura de la salud, fundada en la equidad y el respeto a la vida, la integridad física y psicosocial de las personas. Estas tareas deben concretarse en enmiendas promovidas desde el Estado que promuevan la cultura de convivencia en los currículos escolares y medidas institucionales que garanticen la protección de derechos constitucionales y humanos (De Roux, 1993; OPS, 1993).

La experiencia acumulada en programas de reducción de la violencia urbana subraya la necesidad de aunar esfuerzos comunitarios e institucionales en la autoridad local (municipio o alcaldía), como espacio concreto de encuentro entre instituciones y beneficiarios de servicios públicos, entre gobernantes y ciudadanos. En el nivel institucional se recomienda potenciar activos comunitarios, fortalecer el capital social de grupos desfavorecidos, generar iniciativas multisectoriales que aumenten la calidad de los servicios, mejorar las estrategias de carácter policial y judicial.

Los planes integrales contra la violencia a los jóvenes deben distinguir entre metas últimas y metas complementarias. Metas últimas son la reducción de la violencia, su identificación temprana, la prevención de situaciones de riesgo y la promoción de estilos de vida saludables. Como parte de una política pública, tales planes plasman en medidas preventivas de carácter primario dirigidas a prevenir la violencia antes de que esta ocurra. Deben incluir estrategias de apoyo a segmentos relativamente amplios de la población que presentan diversos factores de riesgo y escasos factores de protección (Krauskopf, 2007a).

Las metas complementarias apuntan a la intervención oportuna en las personas afectadas por la violencia, la identificación de población en riesgo y la interrupción del ciclo intergeneracional de la violencia. Esto incluye la prevención secundaria dirigida a individuos o a grupos sociales específicos, claramente identificados como proclives a incurrir en conductas habituales de violencia y delincuencia. La atención especializada debiera neutralizar o a evitar situaciones pre-delictivas, y sus acciones se focalizan en grupos de riesgo, desertores escolares y víctimas de violencia intrafamiliar, entre otros.

También debe incluirse la prevención terciaria orientada a la atención de jóvenes activos en pandillas y en conflicto con la ley, apuntando a cambiar sus estilos de vida mediante la oferta de alternativas de rehabilitación y tratamiento. El enfoque debe reconocer que son sujetos con derechos, activos en la gestión de sus propias perspectivas, experiencias y expectativas. Todo lo anterior supone un proceso costoso y de resultados en el largo plazo, en el marco de programas integrales. Existen experiencias de capacitación participativa, como la participación de jóvenes modelos en los procesos de capacitación ofrecidos a las y los jóvenes en conflicto con la ley. Asimismo, es necesario tener en cuenta los entornos de reinserción una vez concluido su proceso de rehabilitación. Tal entorno debe favorecer una recepción positiva y no estigmatizante a fin de reforzar resiliencia y elementos positivos, en lugar de proyectar sobre el rehabilitado el rótulo de drogadicto o delincuente.

El análisis de la oferta programática deja en evidencia, por último, la poca identificación de sectores específicos en la población juvenil como beneficiarios. La mayoría de las acciones están dirigidas a sectores jóvenes en general, sin precisar problemáticas que aquejan a segmentos juveniles del mundo rural, estudiantil o que están parcial o totalmente integrados al mundo laboral.

Recuadro IV.4

LECCIONES APRENDIDAS DE PROGRAMAS EXITOSOS ORIENTADOS A LA JUVENTUD

Los ingredientes de los programas exitosos orientados a la reducción de la violencia en la juventud son:

- Deben comenzar a estructurarse desde edades tempranas, bajo una mirada holística que incluya familias, pares y redes vecinales.
 - Además de orientarse a la resolución de problemas concretos, deben promover comportamientos positivos a través de actividades de promoción de las capacidades individuales y la participación para la autodeterminación.
 - Deben actuar en red con otros programas y ser capaces de hacer frente a necesidades múltiples de la juventud.
 - Deben usar de sistemas de administración de casos (*Case management*), es decir, grupos interdisciplinarios de profesionales orientados a resolver las necesidades de la juventud, incorporando una dimensión de cuidados individuales y orientados a la resolución interdisciplinaria de las necesidades juveniles.
 - Deben poner en marcha enfoques de colaboración multiagencial comunitarios (*Communitywide multi-agency collaborative approaches*)
 - Deben involucrar el sector privado, que puede incluir la participación comunitaria en las diversas etapas de implementación de los programas.
 - Deben promover la participación y el empoderamiento juveniles, sobretudo en las fases iniciales de los programas, etapa que ha mostrado ser fundamental para el establecimiento de diálogo y dar sustentabilidad a las acciones.
 - Debe promover la replicabilidad y sustentabilidad de programas exitosos.
-

Fuente: Schneidman, M.1996, Targeting At-Risk-Youth: Rationales, Approaches to Service Delivery and Monitoring and Evaluation Issues. Paper Series 2, LASCH, World Bank, Washington D.C.

IV. Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno sobre Cohesión Social y Políticas Sociales

Durante la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno sobre “Cohesión Social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Ibero América”, realizada en Chile en 2007, se aprobó la Declaración de Santiago, que incluye importantes acuerdos de los gobiernos de Ibero América sobre cohesión social, acceso universal a los servicios básicos, equidad de género, y de protección para jóvenes y grupos vulnerables.

Entre el 8 y el 10 de noviembre de 2007 se celebró en Santiago de Chile la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno sobre “Cohesión Social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Ibero América”, que contó con el apoyo técnico de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y de CEPAL, Naciones Unidas.

Como preparación para esta conferencia, entre mayo y octubre de 2007 se realizaron diversas reuniones ministeriales sobre temas sociales y económicos: seguridad social, salud, cultura, educación, infancia y adolescencia; economía y finanzas, administración pública, medio ambiente, vivienda y desarrollo, y turismo (véase recuadro IV.6).

Asimismo, se efectuó un conjunto de seminarios técnicos, entre los que destaca el de “Cohesión Social en Ibero América”, realizado en Madrid los días 18 y 19 de junio del 2007, organizado por la SEGIB con la colaboración de la CEPAL y el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En México se desarrolló el Seminario CEPAL-SEGIB sobre Cohesión Social, el día 30 de julio del 2007, en Bogotá el 1° de agosto y en Brasilia el 3 de agosto del mismo año. En estos seminarios técnicos se debatió con expertos, con el sector privado y con los gobiernos el texto preparado por CEPAL sobre *Cohesión Social: Inclusión social y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, que contó con la cooperación financiera de SEGIB y AECI.

La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en su décimo séptima reunión congregó a representantes de los 22 países miembros de la comunidad iberoamericana. El objetivo fue la búsqueda de un espacio de intercambio de experiencias sobre la manera en que los diferentes Estados iberoamericanos conciben su política de cohesión social y avanzan en su concreción y aplicación. La finalidad perseguida es progresar hacia niveles crecientes de inclusión, justicia, protección y asistencia social, y fortalecer los sentimientos de solidaridad, de pertenencia e identidad sociales.

La Declaración de Santiago recoge los principales acuerdos de la XVII Cumbre. Esta Declaración contiene 24 resoluciones, entre las principales se cuentan las referidas a los temas de crecimiento económico y asimetrías de las relaciones económicas y comerciales internacionales, trabajo, cohesión social, políticas para la superación de la pobreza, la calidad de vida de los grupos más vulnerables, la equidad de género, juventud, la protección social, acceso a bienes culturales, las metas de Desarrollo del Milenio, derechos humanos de los migrantes, interculturalidad, reformas y medidas tributarias, cambio climático y los desastres naturales, multilateralismo y la cooperación, entre otros (véase una selección de los acuerdos en recuadro IV.6)

Los países también declararon el año 2008 como el Año Iberoamericano contra todas las formas de discriminación y fijaron las próximas cumbres de 2008 en El Salvador sobre Juventud y Desarrollo, 2009 en Portugal, 2010 en Argentina y 2012 en España.

Recuadro IV.6

DECLARACIÓN DE SANTIAGO

Lugar y fecha:	Santiago de Chile, 8 a 10 de noviembre de 2007
Participantes:	Representantes de 22 jefes de estado y de Gobierno de los países miembros de la Conferencia Iberoamericana
Organizadores:	SEGIB, Gobierno de Chile
Actividades Preparatorias:	IX Ministerial Infancia y Adolescencia, Mayo 28-29 Pucón, Chile IX Ministerial Administración Pública, 31 Mayo 1° Junio, Pucón, Chile. VII Foro Ministerial Medio Ambiente Junio 11-13 San Salvador, El Salvador. VI Ministerial de Seguridad Social, Julio 5-6, Iquique, Chile. IX Ministerial Salud, Julio 9-10, Iquique, Chile. XVII Ministerial Educación, Julio 23-24, Valparaíso, Chile. X Ministerial Cultura, Julio 26-27, Valparaíso, Chile. XI Ministerial de Presidencia y Equivalentes, Agosto 30-31, Costa Rica. VII Ministerial Turismo, Septiembre 9 2 de Octubre, Aquiles, Chile XVI Ministerial Vivienda y Desarrollo Urbano, Octubre 8-10, Santiago, Chile. VI Ministerial de Economía y Finanzas, Octubre, Santiago, Chile.

Selección y síntesis de los principales acuerdos relativos a temas sociales:

- Adoptar políticas para aumentar la creación de trabajo decente y de calidad. Hacer del trabajo decente y de calidad, de la movilidad social y de la redistribución objetivos comunes al conjunto de políticas públicas.
 - Colocar en el núcleo central de la agenda internacional el interés por la cohesión social y la necesidad de sociedades más inclusivas, con respeto por los derechos humanos y con protección social.
 - Impulsar mayor desarrollo y coordinación de las políticas sociales para la superación de la pobreza, para el acceso universal a los servicios sociales y para mejorar la calidad de las prestaciones en educación, salud, vivienda, seguridad y protección social.
 - Ejecutar políticas dirigidas al bienestar de los grupos más vulnerables.
 - Incorporar transversalmente la dimensión de igualdad de género en las políticas públicas de cohesión social.
 - Desarrollar programas y políticas e instrumentos legales que reflejen el compromiso de los estados Iberoamericanos con la juventud.
 - Avanzar en el desarrollo progresivo de sistemas de protección social de cobertura universal, mediante instrumentos contributivos, no contributivos y solidarios.
 - Fortalecer la promoción y respeto de los derechos humanos como un componente indispensable de las políticas destinadas a la cohesión social.
 - Garantizar plenamente los derechos humanos de los migrantes en el marco jurídico de cada estado, independiente de su condición migratoria.
 - Reconocer que para hacer frente a los problemas de sociales de la región se necesita un amplio diálogo social, basado en un clima de entendimiento, donde gobiernos, empresarios y trabajadores aúnen esfuerzos para una concertación social que genere riqueza y trabajo digno y productivo.
-

Bibliografía

- Aguilar Jeannette (2007) Los resultados contraproducentes de las políticas anti-pandillas en Estudios Centroamericanos N°708, Vol. 62, octubre.
- Arocena, Felipe (1987), Violencia política en el Uruguay de los 60: el caso de los Tupamaros, CIESU, Montevideo.
- Assis, Simone G. De (1994), “Crianças y adolescentes violentados: pasado, presente e perspectivas para o futuro”, *Cadernos de Saúde Pública*, Volumen 10, Río de Janeiro.
- Arriagada, Irma (2004), “Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina”, Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces, en I. Arriagada y V. Aranda (comps.), CEPAL - UNFPA serie Seminarios y conferencias, N° 42 (LC/L.2230-P), Santiago de Chile.
- Arriagada, Irma y Lorena Godoy (2000) prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana en Revista de la CEPAL, N° 70, Santiago de Chile, abril.
- Balardini, Sergio (2003) Políticas de juventud: conceptos y la experiencia argentina. Dávila, O. (ed.) Políticas públicas de juventud en América Latina: Políticas nacionales, Viña del Mar, Chile, CIDPA Ediciones Políticas de juventud
- Barker, G. y M. Fontes (1996), “Review and analysis of international Targets of a Risk Youth” *Paper Series 5*, LASHC, World Bank, Washington D. C.
- Bernales, Enrique (1989) (comp.), Violencia y pacificación: Informe de la Comisión especial del senado sobre las causas de la violencia y alternativas de pacificación en el Perú, DESCO, Comisión Andina de Juristas, Lima.
- BID (2003), Programas Municipales de prevención de la violencia en América Latina y el Caribe, Banco de datos en línea www.iadb.org/sds
- Bonnaso, Miguel (1985), “De los desaparecidos a los chicos de la guerra”, *Nueva Sociedad* N° 76, Caracas.
- Bourdieu, Pierre (2000), La dominación masculina, Editorial Anagrama, Buenos Aires.
- Briceño-León, Roberto y Verónica Zubillaga (2002) Violence and Globalization in Latin America en *Current Sociology*, Vol. 50, No. 1, 19-37.
- Buvinic, Mayra,, Morrison Andrew, Orlando María Beatriz (2005), Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe en Papeles de Población N° 43, CIEAP / Universidad Autónoma del Estado de México.
- Buvinic, M.A. Morrison y M. Schifter (1999), Violence in Latin America and the Caribbean: A framework for Action, Sustainable Development Department, Inter American Bank, Washington, D.C.
- Castillo, H. Zermeno, S. y Ziccardi, A. (1988), Juventud popular y bandas en la ciudad de México, UNAM, México.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía), CEPAL (Comisión Económica para América Latina), OIJ Organización Iberoamericana de la Juventud (2000), Adolescencia y Juventud en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo del nuevo siglo, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL-OIJ (2004), La juventud en Ibero América: Tendencias y urgencias (LC/L.2180), Octubre del 2004, Santiago de Chile, Organización Iberoamericana de la Juventud, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2007), La juventud en Ibero América: tendencias y urgencias, Buenos Aires, segunda edición actualizada.
- CEPAL –OIJ-SEGIB (2008), Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar, Sistema de Naciones Unidas, El Salvador.
- CEPAL, (2006), Panorama Social de América Latina 2006 (LC/G.2326-P/E), Diciembre 2006, CEPAL, Santiago de Chile.

- _____. (2005), América Latina: Proyecciones de población urbana y rural, 1970-2025, *Boletín Demográfico No. 47*, CELADE, Santiago de Chile.
- _____. (2000), La brecha de la equidad: una segunda evaluación, (LC/G.2006), CEPAL, Santiago de Chile.
- _____. (1997), La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social, The equity gap: Latin America, the Caribbean and the Social Summit. (Libros de la CEPAL, n. 44) CEPAL, Santiago de Chile.
- Comisión Internacional para la recuperación y el desarrollo en Centroamérica (1989), Pobreza, Conflicto y Esperanza: un momento crítico para Centroamérica, Guatemala.
- Cruz, O. y Minayo, C. (1994), Exterminio: Violentação o Banalização da vida, *Cadernos de Saúde Pública*, Volumen 10, Río de Janeiro.
- Dávila, Oscar (ed.) (2003), Políticas Públicas de juventud en América Latina: Políticas Nacionales CIDPA ediciones, Viña del Mar.
- De Roux, Gustavo (1993), Ciudad y violencia en América Latina, OPS, Washington.
- Encinas Garza, José (1994), Bandas juveniles: perspectivas teóricas, Editorial Trillas, México.
- Espinoza, Hugo (2008) hacia una visión política progresista en Seguridad Ciudadana, Serie Prosur, Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile.
- Falkenburger, Elsa y Geoff Thale (2008) Maras Centroamericanas en Maras y pandillas juveniles: dos mundos diferentes, en Revista CIDOB d'Afers Internacionals, Número 81, marzo-abril, Barcelona, España.
- FLACSO (2007), Reporte del Sector Seguridad de América Latina y el Caribe 2007, Programa Seguridad y Ciudadanía, FLACSO Chile, Fundación Open Society, OEA.
- García Méndez, Emilio (1990), Infancia, Adolescencia y Control Social en América Latina, Editorial De Palma, Buenos Aires, Argentina.
- García Robles, Jorge (1995), Qué transa con las bandas?, Editorial Posada, México.
- García, Al., Gomáriz, E., Hidalgo AL., Ramellini T., Barahona M. (2000), Sistemas públicos contra la violencia doméstica en América Latina, GESO, San José.
- Giussani, Pablo (1983), Montoneros: la soberbia armada, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Giustti, Jorge (1991), Producción, tráfico y consumo de drogas. Líneas de investigación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Heise L, Ellsberg M, y Gottemoeller M. (1999) Ending violence against women. Population Reports Series L, No. 11. Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University School of Public Health, Population Information Program.
- Instituto Brasileño de Innovaciones en Salud Social (2006), Estudio sobre narcotráfico en la ciudad de Río de Janeiro.
- Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el tratamiento del delincuente (ILANUD) (1983), Juventud, delito y justicia en América Latina, ILANUD, San José de Costa Rica.
- http://www.derf.com.ar/despachos.asp?cod_des=85468&ID_Seccion=22
- <http://www.juventuddelsur.com.ar/uni/bra1.htm>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2006 y 2007) Hombres y mujeres en México www.inegi.mx.
- Johnson, Kiersten y Kishor, Sunita (2004), Profiling Domestic Violence: A Multi-Country Study, Karen Scott Collins y otros autores, Health Concerns Across a Woman's Lifespan: The Commonwealth Fund 1998 Survey of Women's Health, consultado en Internet en www.cmwf.org/user_doc/Healthconcerns_surveyreport.pdf, el 14 de septiembre de 2004.
- Kaplan, Marcos. "Tráfico de drogas, soberanía estatal, seguridad nacional", *Revista Sistema*, No. 136, enero 1197, Madrid. p. 145-146.

- Kislinger, Luisa (2005), *Violencia doméstica contra las mujeres. Información general. América latina y el Caribe*. Grupo Parlamentario Interamericano sobre Población y desarrollo (GPI), New York.
- Kliskberg, (2007a) *El contexto de la juventud en América Latina y el Caribe: Interrogantes, búsquedas, perspectivas*
- ____ (2007b) *Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina*, Fundación Internacional y para Ibero América de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2007
- Krauskopf, Dina (2007a), *Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática* presentación en el Seminario sobre pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe, AECI-FLACSO, Madrid, 16 y 17 de abril de 2007.
- ____ (2007b), *Columna de opinión de la Directora del Proyecto Colectivo Latinoamericano de Jóvenes*, Dina Krauskopf, publicada en el portal español El Mercurio Digital, el martes 18 de diciembre de 2007.
- ____ (2000) *Participación social y desarrollo en la adolescencia*, UNFPA, San José Costa Rica.
- Krauskopf, Dina y Mora, Minor (2000). *Condiciones de Vida de la Juventud Centroamericana y el Desarrollo de Políticas Sociales: El reto del 2000. Versión Preliminar*. San José, Organización Iberoamericana de la Juventud.
- Levi, Giovanni y Jean- Claude Schmitt (1996) «Historia de los jóvenes» en *La edad contemporánea*, Vol. II, Taurus, Madrid.
- Levitt, S. D (1998), “Juvenile crime and punishment”, *Journal of Political Economy*, 106, 1156-1185.
- Lewis, L. y R.C. Carter (1995), *Essays on Youth in the Caribbean*, Institute of Social and Economic Research, Bridgetown, Barbados.
- Martínez, Javier (1985), *Juventud y exclusión social: el caso chileno*. CEPAL, Santiago.
- Morales, H. (2007), “Factores no cognitivos asociados al logro de aprendizajes: El caso del Programa Escuela Abierta de UNESCO en Brasil”, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación* (REICE) Vol.5, N 5e.
- Moser, Caroline y Van Bronkhorst, Bernice (1999), “Youth Violence in Latin America and the Caribbean: Costs, Causes and Interventions”, *LCR Sustainable Development Working Paper No.3, Urban Peace Papers*, Environmentally and Socially Sustainable Development, SMU. Latin America and Caribbean Region, World Bank, Washington, D. C.
- MSP/UNFPA/Programa Nacional Prioritario Salud de la Mujer y Género (2006), *Abordaje de situaciones de violencia doméstica hacia la mujer. Guía de procedimientos en el primer nivel de atención de salud*, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Montevideo.
- Muñoz González, Germán (2002), *Secretos mutantes: música y creación en las culturas juveniles*, Siglo del Hombre Editores, DIUC, Bogotá.
- Naciones Unidas – CEPAL (2007) *¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- Naciones Unidas (2006), *Acabar con la violencia, contra los niños, niñas y adolescentes. Estudio del secretario general sobre violencia hacia los niños*, Asamblea General de Naciones Unidas.
- ____ (1993) *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*, Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Nevelson, Deborah (1989), “Las Maras: Violencia juvenil de masas”, *Polémica* No.7, FLACSO, San José de Costa Rica.
- Observatorio de Favelas de Río de Janeiro (2006), *Pesquisa: caminhada de crianças, adolescentes e jovens na rede do tráfico de drogas no varejo do Rio de Janeiro, 2004-2006*.
www.comunidadesegura.org
- Organización Internacional de la Juventud (OIJ, 2001) *Informe final del Plan Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina (PRADJAL) 1995-2000*, Secretaría General de la OIJ, Madrid, España.

- Organización Mundial de la Salud (OMS, 2007), Health Statistics from the Americas, _____(OMS, 2003), Informe Mundial sobre la violencia y la salud, Organización Mundial de la Salud.
- _____(OMS, 1999) Reunión de consulta de la OMS sobre la prevención del maltrato de menores.
- OPS (2007), Salud en las Américas 2007, Organización Panamericana de la Salud.
- Pautassi, L. Faur, E. y Gherardi, N. (2005), Legislación laboral y género en América Latina: avances y omisiones. en Arriagada, Irma (ed.) Políticas hacia las familias , protección e inclusión social, CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias N° 46, LC.L.2373-P, Santiago de Chile.
- Pepler, D. y R. Salby (1994) “Theoretical and Developmental Perspectives in Youth Violence”, en L. Eron, J. Gentry y Schlegel, P. (eds.) Reasons to hope: a psychosocial perspective on violence and youth, American Psychological Society, Washington, D. C.
- Pérez Cruz, Emiliano (1994), Noticias de los chavos banda, Editorial Planeta, México.
- Reguillo Cruz, Rossana (1991), En la calle otra vez. Las bandas: identidad urbana y usos de la comunicación, ITESO, México.
- Red de ONGs, Infancia, Juventud Chile (2005), Informe alternativo Chile, Instituto Nacional de la Juventud, Santiago de Chile.
- Revista Latinoamericana de Seguridad y Democracia (2007), “Jóvenes víctimas de la violencia: homicidio juvenil (casos seleccionados) e imputabilidad penal”, *Revista latinoamericana de Seguridad y Democracia* No. 2, dic 2007
<http://www.revistaseguridadydemocracia.org/ediciones/2/indicadores.php>
- Rodríguez, Ernesto (2005), Prevención social del delito y la violencia juvenil: experiencias innovadoras en América Latina. Notas presentadas en la Jornada de trabajo sobre ‘Experiencias latinoamericanas de trabajo con jóvenes’ organizada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (Ciudad de La Plata, 20 de mayo de 2005).
- _____(2000), Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Desafíos y prioridades a comienzos de un nuevo siglo, BID, Washington.
- _____(1996), Los jóvenes y la violencia urbana en América Latina y el Caribe: Dimensiones y particularidades de un fenómeno complejo y desgarrador. Informe de Consultoría elaborado para UNESCO, en el marco de actividades de la Red de Información sobre Juventud, INFOJUVE.
- _____(1995), Programas y proyectos de promoción juvenil. Políticas de juventud en América Latina y el Caribe. Experiencias acumuladas, limitaciones constatadas y potencialidades a desarrollar en el futuro, División de programas Sociales, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Diciembre 1995, Montevideo.
- Rubio, Mauricio (2005) La mara, trucha y voraz, Violencia juvenil organizada en Centroamérica, Banco Interamericano de Desarrollo Regional, en
http://www.cicad.oas.org/Crimen_Organizado/ESP/Estudios/La%20mara,%20trucha%20y%20voraz%20REje.doc
- Tavera Fenollosa, Ligia (2008) Estadísticas sobre violencia de género. Una mirada crítica desde el feminicidio, en Gisela Zaremborg (coord.) Políticas sociales y género Tomo II, FLACSO, México
- Salazar, Alonso (1993) No nacimos pal semilla: la cultura de las bandas juveniles en Medellín, CINEP, Bogota.
- Shaw, Margaret (2001), Promoting Safety in Schools. International Experience and Action, Bureau of Justice Assistance, US Department of Justice.
- Schneidman, M. (1996), Targeting At-Risk-Youth: Relations, Approaches to Service Delivery and monitoring and evaluation issues. *Paper Series 2*, LASCH, World Bank, Washington D.C.

- Schweinhart, L.J. (2005), The High/Scope. Perry Preschool study through age 40. Summary, conclusions and frequently asked questions. Ypsilanti, High/Scope Research Foundation, 2005.
- Torres Rivas, Edelberto (1989) Escépticos, narcisos y rebeldes. Seis estudios sobre la juventud, FLACSO, CEPAL, San José de Costa Rica.
- UNICEF (2007), La violencia contra los niños, niñas y adolescentes, magnitud y desafíos para América Latina. Resultados del estudio mundial de la violencia: Conferencia subregional ‘Cultura de paz y prevención de la violencia juvenil’, San José, Costa Rica 15 y 16 de noviembre, 2007.
- _____(1999), Estudio Mundial de la Infancia, Educación. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Vanderschueren, Franz y Lunecke, Alejandra (2004), Prevención de la delincuencia juvenil. Análisis de experiencias internacionales. BID, Universidad Jesuita Alberto Hurtado, Ministerio del Interior. DM impresos, Santiago de Chile.
- Ventura, Zuenir (1995), Cidade Partida, Companhia das Letras, Sao Paulo.
- Velzeboer, M. et. al (2003), La violencia contra las mujeres: responde el sector salud, PATH (Programa para la Tecnología Apropriada en Salud), NORAD (Agencia Noruega de Desarrollo Internacional), ASDI (Agencia Sueca de Desarrollo Internacional), OPS/OMS, Washington D.C.
- Washington Office on Latin America/Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, 2006) Pandillas juveniles en Centro América.: Cuestiones relativas a los derechos humanos, la labor policial efectiva y la prevención, Washington.
- Weinstein, José (1989), ‘Problemas de la juventud: desafíos de la sociedad chilena’, *Documentos de Discusión*, CIDE, Santiago de Chile.
- World Bank (2005), World Development Report 2005, A Better Investment Climate for Everyone Washington DC. USA
- _____(2003), Caribbean Youth Development: Issues and Policy Options, USA, May, 2003 Washington DC.