

## Capítulo IV

# Violencia juvenil y familiar en América Latina: agenda social y enfoques desde la inclusión

## A. Introducción

En las últimas décadas, el tema de la violencia juvenil en América Latina ha adquirido creciente relevancia en el debate público, en las agendas de los gobiernos y en los foros y las conferencias internacionales. La violencia ha aumentado en la mayor parte de la región en los últimos años y los jóvenes se encuentran claramente sobrerrepresentados en la incidencia y gravedad de esta tendencia, como víctimas y perpetradores. En muchos países latinoamericanos, los jóvenes cometen delitos violentos y mueren por efecto de esos delitos a edades cada vez más tempranas. Ante este panorama, urge contar con políticas que aborden las causas que llevan a esta escalada de violencia juvenil.

Tal violencia supone costos muy altos para la sociedad en los planos social, ético, humano y económico. Los efectos de la violencia pueden comportar costos directos, como la destrucción de activos físicos y de vidas humanas, y costos indirectos, relacionados con los recursos destinados a la justicia criminal y la encarcelación y los altos gastos en salud. En un sentido más general, el incremento de la violencia y la inseguridad socavan la cohesión social y generan desconfianza en la población respecto de la

eficacia del Estado de derecho para garantizar la seguridad de las personas.

Ante la creciente preocupación de los representantes de los organismos internacionales, los gobiernos y la sociedad civil por el aumento de la violencia juvenil en América Latina, la CEPAL realizó en 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. El documento

final fue presentado en la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en El Salvador en octubre de 2008, cuyo tema central fue juventud y desarrollo.

Al igual que en los años precedentes, este capítulo se basa en la información proporcionada por los ministerios a cargo de la problemática analizada, en este caso las secretarías de seguridad pública. Dicha información se complementó con datos de otros organismos que también trabajan en la aplicación de políticas para erradicar y reducir la violencia juvenil. Se ha procurado sintetizar la percepción de las autoridades nacionales sobre la realidad y los problemas específicos de violencia que afectan a los jóvenes y examinar las directrices institucionales y programáticas que se están desplegando en esta materia. Las respuestas a la encuesta de la CEPAL corresponden a los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Perú, República Bolivariana de Venezuela y República Dominicana<sup>1</sup>.

El capítulo se divide en cuatro secciones: en la primera se realiza un diagnóstico de las diversas formas de violencia juvenil y se examinan los contextos de violencia de los jóvenes desde la doble perspectiva de víctimas y victimarios. Se presenta también la percepción de las autoridades gubernamentales con respecto a los problemas derivados 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, haciendo hincapié en las reformas y los cambios legislativos. En la siguiente sección se detalla la oferta programática existente, se sintetizan las principales lecciones aprendidas y se brindan recomendaciones para el futuro. Por último, en la sección sobre agenda internacional, se resumen los acuerdos sociales alcanzados en la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Chile en 2007, cuyo tema central fue “Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica”.

## B. Diagnóstico de la violencia juvenil

La violencia desde y hacia los jóvenes tiene múltiples formas de expresión, que incluyen la violencia autoinfligida, la violencia interpersonal y la violencia colectiva. Tal violencia se nutre, a su vez, de diversas formas de exclusión social y simbólica en la juventud, como la desigualdad de oportunidades, la falta de acceso al empleo, la desafiliación institucional, las brechas entre el consumo simbólico y el consumo material, la segregación territorial, la ausencia de espacios públicos de participación social y política y el aumento de la informalidad. Aun cuando resulta muy difícil medir las formas de violencia, las tasas de mortalidad juvenil por causas violentas constituyen un indicador claro y comparable entre países. Al respecto, las cifras muestran que la incidencia de la violencia entre las causas de muerte de los jóvenes latinoamericanos está aumentando y tiene un marcado sesgo de género, ya que las tasas de mortalidad por homicidio, accidente de tránsito y suicidio de los hombres jóvenes duplican ampliamente las de las mujeres.

<sup>1</sup> En la nota de respuesta de Cuba se indicó que el cuestionario no se ajustaba a la problemática y la realidad cubanas y que las acciones de violencia juvenil registradas constituyen casos aislados.

## 1. Contextos, tipos y magnitud de la violencia juvenil

La violencia se nutre de la exclusión y la segregación. Muchos jóvenes latinoamericanos enfrentan situaciones de exclusión en diversos ámbitos, entre ellos el económico, social, político y cultural. Pese a la mayor prosperidad económica de los países, la pobreza continúa afectando a gran parte de la población joven y persisten elevados niveles de inequidad.

En este marco, muchos jóvenes carecen de las destrezas necesarias para participar en la sociedad de la información y el conocimiento y a sus mayores demandas de autonomía se oponen los obstáculos para acceder a empleos de calidad que permitan su autonomía material. Debido al debilitamiento de los mecanismos formales e informales de protección social (mercados de trabajo, familia y comunidad, entre otros) la vulnerabilidad de los jóvenes es mayor que en el pasado. El mayor consumo simbólico y el aumento del capital educativo generan expectativas de movilidad social que se ven frustradas por las barreras que impiden el acceso a activos productivos o a un primer empleo. Pese a las mayores libertades democráticas, los jóvenes muestran apatía y desinterés por involucrarse en el sistema político, en un marco de desconfianza de las instituciones públicas. La distancia entre las generaciones se exagera, pues la juventud recrea su identidad continuamente y desarrolla formas de ver el mundo marcadas por la conectividad y el riesgo, lejos del mundo adulto. Todo esto se traduce en diversas formas de discriminación de los jóvenes y en la estigmatización del “ser joven” (CEPAL/OIJ, 2008).

Investigadores y analistas coinciden en que los comportamientos juveniles violentos son consecuencia de procesos estructurales vinculados a la persistencia de la pobreza y del desempleo. En diversos estudios se destaca que las frustraciones de los hombres jóvenes ligadas al desempleo con frecuencia derivan en enfermedad, aumento de la violencia en pandillas juveniles, conflicto interpersonal y violencia doméstica. En el caso de las mujeres, el desempleo conlleva una mayor dependencia económica de los hombres, que a su vez puede acarrear un aumento de la violencia contra ellas (Moser y van Bronkhorst, 1999). La exclusión social que sufre 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 haber 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. Su consiguiente falta de

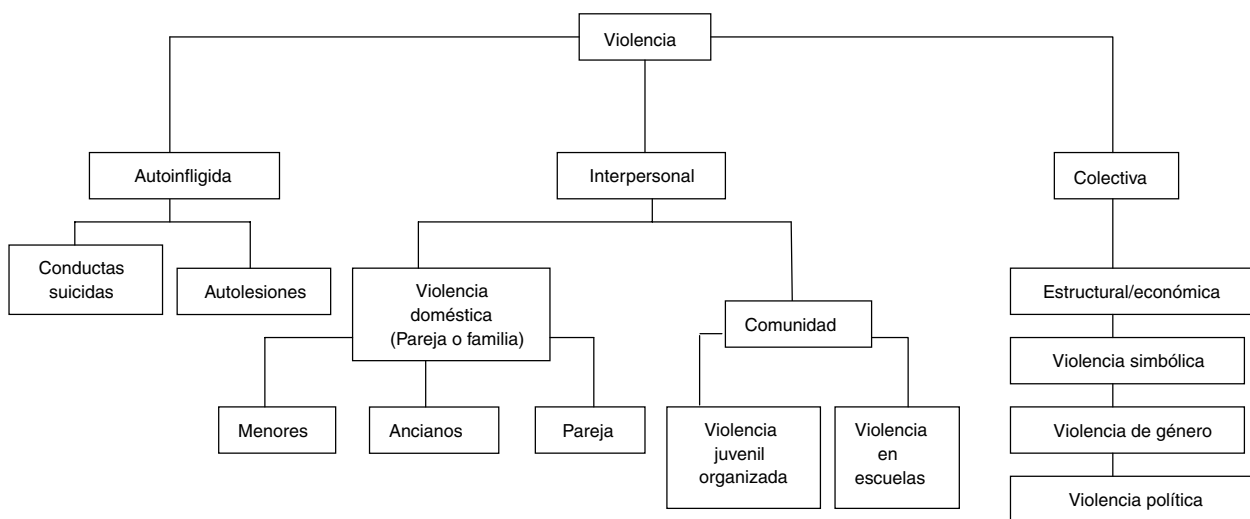
apego a las instituciones incrementa la sensación de “estar fuera” (Briceño-León y Zubillaga 2002). La desigualdad se vive con sabor a injusticia. Las brechas de desempleo y niveles educativos alimentan el descontento, al que se suma el riesgo mayor de mortalidad por violencia (OMS, 2003; Rubio, 2005; Rodríguez, 2005; Kliksberg, 2007a; Muñoz González, 2002). La violencia física no puede analizarse sin considerar la violencia contenida en los mecanismos que transmiten la exclusión social (Kliksberg, 2007b).

La violencia también se expresa en el plano simbólico, 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 que supone el dominio del hombre sobre la mujer. La eficacia de esta dominación reside en la aceptación ideológica por parte de dominadores y dominadas, en virtud de la enorme importancia de las creencias y 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 de los medios de comunicación que nutren de imágenes estereotipadas o discriminatorias de algunos sectores juveniles, 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.

De acuerdo con el modelo que integra salud y violencia adoptado por algunos organismos internacionales (Organización Panamericana de la Salud, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización Mundial de la Salud, Banco Mundial), se pueden distinguir formas particulares de violencia juvenil según su relación con problemas de orden estructural, institucional (comunitario), interpersonal (relacional) o individual (aspectos psicobiológicos, 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 el diagrama IV.1)

Diagrama IV.1  
CLASIFICACIÓN DE TIPOS DE VIOLENCIA



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS), *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, Ginebra, 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, pág. 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 accidentes de tránsito y quemaduras.

Las formas de expresión de la violencia son muy variadas por lo que es preciso definir las claramente. En el recuadro IV.1 se sintetizan las distintas formas de violencia definidas por el sistema de las Naciones Unidas.

Para comprender la exposición de los jóvenes a las distintas formas de violencia es necesario distinguir niveles de riesgo en diversos segmentos. Los estudios dan cuenta de sesgos de género, sesgos etarios e incluso étnicos en la violencia juvenil. No obstante, existen grandes limitaciones para el análisis comparativo de los índices de violencia en la juventud debido a la escasez de información, la desagregación insuficiente, los distintos períodos de consolidación y la variedad de fuentes de los datos acumulados. En la mayoría de los países del mundo se carece de información adecuada sobre el

número de muertes por causa de la violencia y las muertes registradas representan una pequeña parte del problema. La variedad de fuentes —organismos policiales, judiciales y de salud— dificulta la tarea de homologar los datos para evaluar esta situación, que además se obtienen con irregularidad y presentan un importante subregistro.

En este sentido, la tasa de mortalidad bruta por homicidios por cada 100.000 habitantes constituye una de las estadísticas más confiables. No obstante, esas cifras deben interpretarse cuidadosamente pues son muy sensibles a la revisión de las metodologías utilizadas para la recolección de datos (Buvinic, Morrison y Orlando, 2005). El homicidio es sin duda el acto violento de mayor gravedad, pero hay otros actos violentos que muchas veces no son registrados.

Según la información relativa a 16 países latinoamericanos, las principales causas de muerte entre los jóvenes son externas (141 por cada 100.000 habitantes). La más importante de ellas entre los varones corresponde a los homicidios (68 por cada 100.000 habitantes), seguida por los accidentes de tránsito (30 por cada 100.000) y los suicidios (10 por cada 100.000). En el caso de las jóvenes las cifras son notablemente más bajas: las muertes por causas externas son 19 por cada 100.000 y corresponden a accidentes de tránsito (6 por cada 100.000), homicidios (5 por cada 100.000) y suicidios (3 por cada 100.000).

Recuadro IV.1  
**TIPOLOGÍA DE VIOLENCIAS**

**Violencia autoinfligida**

Aquella forma de violencia que una persona se inflige 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 dentro de la familia o en la pareja y la violencia ejercida en contextos comunitarios por extraños o conocidos.

**Violencia colectiva**

Aquella forma de violencia infligida por grupos más grandes, entre ellos 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**

incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para 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**, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada.

**Violencia física, sexual o psicológica perpetrada o tolerada por el Estado**, donde quiera que 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.

**Fuente:** Organización Mundial de la Salud (OMS), *Informe mundial sobre la salud y la violencia*, Ginebra, 2000; Naciones Unidas, Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (A/RES/48/104), Nueva York, febrero de 1994; Organización Mundial de la Salud (OMS) Informe de la reunión de consulta sobre la prevención del maltrato de menores (WHO/HSC/PVI/99.1), Ginebra, 1999.

Las tasas de mortalidad por homicidio varían considerablemente según la región del mundo. De los datos de la OMS surge que las más altas se registran en América Latina, donde éste constituye la principal causa externa de mortalidad. Las tasas de mortalidad masculina por homicidio superan niveles críticos en varios países, en particular El Salvador (176), Colombia (159), la República Bolivariana de Venezuela (112) y el Brasil (97) (véase el cuadro IV.1).

Si bien las tasas de mortalidad por causas externas de Chile, Costa Rica y Cuba se acercan a los promedios europeos, difieren considerablemente en cuanto al componente principal, que en el caso de esos tres países latinoamericanos corresponde a los homicidios y suicidios y en el de los europeos a 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 la República Dominicana, donde se registran cifras similares a las europeas pero se mantienen también altas las tasas de homicidios. En

el año 2000 el suicidio constituyó la tercera causa de defunción entre los jóvenes de 10 a 19 años de edad en América Latina y la octava entre los adultos de 20 a 59 años en toda América (OPS, 2007).

Es importante destacar algunas diferencias de género en relación con el indicador de muertes por causas externas. De acuerdo con estadísticas de comienzos de la década de 2000, tres de cada cuatro víctimas de homicidios a nivel mundial eran varones y las tasas de muerte por homicidio masculinas triplicaban con creces las femeninas (OMS, 2003). Los datos recientes corroboran esta mayor proporción de homicidios juveniles masculinos y su aumento en los últimos años.

Los sesgos de género en las cifras de violencia juvenil son evidentes. El número de muertes de hombres jóvenes por causas externas es ocho veces superior al de mujeres jóvenes en los 16 países latinoamericanos estudiados. Sin embargo, hay formas de violencia de menor visibilidad y registro, que son muy difíciles de medir y afectan a las mujeres en general y a las jóvenes en particular (véase el recuadro IV.2).

Cuadro IV.1  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (16 PAÍSES): TASA DE MORTALIDAD POR CAUSAS EXTERNAS  
 ENTRE LOS JÓVENES DE 15 A 29 AÑOS DE EDAD, POR SEXO<sup>a</sup>**  
 (Por cada 100.000 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: Organización Mundial de la Salud, *Estadísticas de salud en las Américas, 2007*, Washington, D.C., 2007; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)- División de Población de la CEPAL; y División de Población de las Naciones Unidas.

<sup>a</sup> Códigos de la V01-Y89 de la Clasificación Internacional de Enfermedades.

Recuadro IV.2  
**DIFICULTADES METODOLÓGICAS PARA LA MEDICIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO**

Las fuentes de información para medir la violencia, y en especial la violencia de género, plantean una serie de dificultades, pues 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). De acuerdo con algunas pautas culturales muy arraigadas, ciertos comportamientos violentos son “normales”, tanto por la percepción de que corresponden a la esfera privada como por las reacciones de vergüenza, temor o desprestigio que conlleva reconocer el maltrato (INEGI, 2006). La elaboración de un diagnóstico actualizado sobre la incidencia, las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres en América Latina constituye una tarea pendiente y no existe una línea de base desde la cual supervisar y evaluar el efecto de las

políticas, legislaciones y programas en la materia (CEPAL, 2007e).

El análisis de los feminicidios de Ciudad Juárez en México es representativo de estos problemas, pues el número exacto de víctimas constituye motivo de disputa entre distintos actores, debido a la ausencia de registros oficiales. Según datos de la ONG 8 de marzo, entre enero de 1993 y noviembre de 2003 se registraron 271 feminicidios, pero de acuerdo con Amnistía Internacional estos habrían sido 370 (137 de los cuales con violencia sexual), y según el Instituto Chihuahuense de la Mujer (ICHIMU) 321. Por otra parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos registró 236 homicidios de mujeres y 40 desapariciones en el período 1993-2002 y la Fiscalía especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio Juárez de Chihuahua indica que de 1993

a 2005 se cometieron 379 homicidios de mujeres (Tavera, 2008). Ante esta disparidad de información, se reconoce que la obtención y recolección de estadísticas es indispensable para conocer la magnitud y las características del feminicidio; que la estadística criminal es un instrumento básico para combatir la violencia contra la mujer, en especial el feminicidio; que la creación de políticas de calidad requiere de información confiable que permita elaborar diagnósticos adecuados de los problemas y 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 el formato administrativo de los registros y la reconceptualización desde una perspectiva de género de los homicidios como delitos.

Fuente: Irma Arriagada y Lorena Godoy, “Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana”, *Revista de la CEPAL*, N° 70 (LC/G.2095-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril de 2000; Ligia Tavera Fenollosa, “Estadísticas sobre violencia de género. Una mirada crítica desde el feminicidio”, *Políticas sociales y género*, Gisela Zaremberg (coord.), México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), tomo II, 2008; Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), “Hombres y mujeres en México”, 2006 y 2007 [en línea] [www.inegi.mx](http://www.inegi.mx); CEPAL, *¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe* (LC/L.2808), Santiago de Chile, 2007.

### 3. Percepción de los problemas de violencia juvenil por parte de las autoridades y dinámicas de la sociedad

Las autoridades consultadas señalan que el principal problema de violencia que enfrentan los jóvenes se vincula a la violencia juvenil organizada (delincuencia, pandillas, violencia callejera o porte de armas) que afecta a determinadas zonas urbanas de varios países de la región. La situación de las pandillas (maras en Centroamérica, *quadrilhas* en el Brasil), el aumento de la delincuencia en los países del Cono Sur y de la violencia en los países andinos son claros indicadores de la necesidad de contar con áreas de intervención específica en relación con la juventud. Sobre todo, preocupa la relación de las pandillas juveniles con el consumo de drogas, el narcotráfico y el tráfico de personas. En segundo lugar, las autoridades destacan la importancia de la violencia intrafamiliar, en la pareja e intergeneracional. Aun cuando la denuncia de la violencia de género ha aumentado, todavía persiste una grave desprotección en el caso de los niños y jóvenes que sufren abusos. También son relevantes las conductas violentas autoinfligidas o dirigidas a otros, vinculadas al consumo de alcohol y drogas.

Los patrones de comportamiento violento cambian a lo largo de la vida. En la adolescencia y los primeros años de la vida adulta la violencia se expresa con mayor intensidad y obedece a diversas causas y motivaciones interrelacionadas. Debido al carácter de transición que representa la etapa juvenil, es necesario considerar los

elementos de construcción de identidad que motivan el desarrollo de conductas violentas y los elementos de carácter social e individual que las explican (Vanderschueren y Lunecke, 2004). Las medidas preventivas que han de implementarse deberán ser flexibles y pertinentes según las características de los jóvenes y su entorno. Conocer el momento y la manera en que se presenta el comportamiento violento durante el desarrollo de una persona puede ayudar a planificar intervenciones y políticas de prevención orientadas a los grupos de edad más críticos (OMS, 2003).

Según la encuesta realizada por la CEPAL sobre políticas y programas para enfrentar la violencia juvenil, las principales preocupaciones de las autoridades se refieren, en primer lugar, a la marginalidad y las desigualdades sociales (Argentina, Brasil), que se expresan en violencia juvenil organizada y se traducen en delincuencia, pandillas, violencia callejera o porte de armas (Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú y República Bolivariana de Venezuela). En segundo lugar, preocupa la violencia intrafamiliar, en la pareja e intergeneracional (Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala y México) y en tercer lugar las conductas violentas autoinfligidas o dirigidas a otros vinculadas al consumo de alcohol y drogas (Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, Perú y República Bolivariana de Venezuela) (véase el cuadro IV.2).

### 4. Violencia juvenil organizada

La violencia juvenil es fundamentalmente urbana. Se calcula que un 78% de los jóvenes latinoamericanos vive en ciudades (CEPAL, 2005) y sufre las consecuencias de los problemas derivados de la concentración urbana, que para las autoridades nacionales constituye el principal problema de la juventud. En algunos países se trata de problemas vinculados con la marginalidad (Argentina), el hurto u otras formas de delincuencia (Chile, Colombia, El Salvador y República Bolivariana de Venezuela), el pandillaje y la violencia callejera (El Salvador, Guatemala, México y Perú), el narcotráfico (Colombia), el homicidio

(Colombia) y el porte ilícito de armas (República Bolivariana de Venezuela). Estos problemas pueden alcanzar grandes dimensiones. En la República Bolivariana de Venezuela, por ejemplo, los hechos punibles cometidos con mayor frecuencia por niños y adolescentes de 10 a 17 años de edad en 2007 fueron robos, porte ilícito de armas y posesión de droga<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Estadísticas proporcionadas por el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) de la República Bolivariana de Venezuela.

Cuadro IV.2  
**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	Narcotráfico y delincuencia común	Pandillas y culturas juveniles
	Hurto	Homicidio	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 la pareja
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 generalmente ligada a lo anterior
Venezuela (Rep. Bol. de)	Robo	Porte ilícito de armas	Posesión de drogas

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta de la CEPAL sobre políticas y programas para la prevención y el control de la violencia juvenil en América Latina, 2008.

Los resultados de los estudios internacionales indican que la gran mayoría de los responsables de actos violentos contra jóvenes en contextos urbanos son personas de la misma edad y el mismo género que sus víctimas. En la mayoría de los casos, los agresores son hombres que actúan en grupos (UNICEF, 2006). En las grandes ciudades, ese tipo de asociaciones violentas entre jóvenes surge de agrupamientos locales que se construyen en el marco de situaciones de marginalidad y comportamientos disruptivos. En general se trata de bandas delictivas estructuradas en pandillas, que desarrollan subculturas propias y luchan entre sí por el control territorial de barrios o vecindarios.

Las pandillas pueden ser grupos informales de jóvenes que defienden un territorio y poseen una estructura informal de liderazgo o bien organizaciones que tienen su propia dinámica de sobrevivencia y funcionamiento interno (papeles asignados y reglas, entre otras cosas). Con frecuencia, las bandas juveniles ofrecen un espacio de socialización alternativo 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 llevan a cabo diversos tipos de delitos en su entorno inmediato (copamiento de hoteles y

robos) pero también acciones de intimidación o disuasión a terceros.

Ya a fines de la década de 1980 las investigaciones empíricas daban cuenta de la proliferación de pandillas violentas de adolescentes y jóvenes en ciudades como Guayaquil y Ciudad de México (Rodríguez, 1996). En el Brasil, las investigaciones coinciden en que la mayoría de los jóvenes involucrados en asesinatos —ya sea como víctimas o agresores— son varones negros o mulatos, pobres, de 15 a 17 años de edad. En general, suelen residir en la periferia y las *favelas* de los centros urbanos y estar desvinculados del sistema escolar (Willadino Braga, 2003) Esto ratifica la hipótesis ampliamente difundida en la literatura de que la desafiliación institucional aumenta la exposición de los jóvenes (que no estudian ni trabajan) a hechos de violencia, ya sea como víctimas o victimarios.

La exclusión socioeconómica y la desafiliación institucional de muchos adolescentes y jóvenes del Brasil que viven en las *favelas* se combina con la marcada incidencia del narcotráfico, que se presenta como una “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 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 considerados personas valientes y reciben algún grado de reconocimiento social de sus pares. En este marco, la delincuencia juvenil representa una forma violenta de adaptación a las condiciones económicas y sociales de la exclusión y un intento de integración para participar de las pautas de consumo sociales (Sperberg y Happe, 2000).

En los años noventa, se produjo en Centroamérica el crecimiento explosivo de las “maras”, modalidad de organización juvenil fuertemente influenciada por la cultura y el estilo pandillero de los Estados Unidos (véase el recuadro IV.3). En El Salvador, Guatemala, Honduras y México, las maras prosperaron 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 adelante las maras pasaron a integrar las redes transnacionales del crimen organizado, sobre todo del narcotráfico. En El Salvador, estas 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 los Estados Unidos —en especial en Los Ángeles— y retornaron a su país para insertarse en un contexto completamente distinto (Rodríguez, 1996).

Los gobiernos de Honduras y El Salvador han respondido a las pandillas con estrategias represivas de mano dura y leyes que establecen la ilegalidad de afiliarse a ellas. Estas medidas han forzado a las pandillas a la clandestinidad y, como consecuencia, se han vuelto más organizadas. Por otra parte, en el ambiente carcelario la cohesión de las pandillas ha aumentado. 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).

Recuadro IV.3

**LAS MARAS DE CENTROAMÉRICA. UN FENÓMENO DE LARGA DATA**

En Centroamérica, las pandillas juveniles existen al menos desde los años sesenta, pero sus características cambiaron considerablemente en los años noventa. En el caso de la comunidad inmigrante centroamericana, las pandillas juveniles aparecieron en Los Ángeles en la década de 1980. Los dos grupos dominantes eran la Mara Salvatrucha o MS y Barrio 18. El origen de las maras es complejo y constituye la síntesis de varios procesos, que incluyen 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 los Estados Unidos en los años ochenta empezaron

a regresar a sus países de origen en la década siguiente —a menudo como consecuencia de las políticas de deportación de ese país— y la influencia de las subculturas estadounidenses se expandió en Centroamérica, las pandillas juveniles de la región comenzaron a adoptar el estilo y los nombres de las maras de Los Ángeles. Aunque se establecieron vínculos entre pandillas cabe distinguir dos fenómenos: el crecimiento de las pandillas étnicas en las comunidades de inmigrantes centroamericanas en los Estados Unidos y el hecho de que las pandillas juveniles en Centroamérica se reinventasen a sí mismas.

El término mara comenzó a utilizarse en El Salvador en los años ochenta para denominar a las “pandillas” y también a los grupos de amigos. Aunque puede incluir mujeres, se trata de un fenómeno social fundamentalmente masculino, que puede comenzar a una edad muy temprana (algunos miembros se integran a la mara desde muy niños) y se extiende durante la juventud y las primeras etapas de la vida adulta. Las maras se dividen

en subgrupos denominados clicas, cuyos integrantes 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 que regresaron de los Estados Unidos. La mayoría de ellos 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.

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

**Fuente:** E. Falkenburger y Geoff Thale, “Maras centroamericanas en maras y pandillas juveniles: dos mundos diferentes”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, N° 81, marzo-abril de 2008; Organización Mundial de la Salud (OMS), *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, Ginebra, 2003; Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), “Pandillas juveniles en Centroamérica: cuestiones relativas a los derechos humanos, la labor policial efectiva y la prevención”, 2006; Dina Krauskopf, “Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática”, documento presentado en el Seminario sobre pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe, Madrid, 16 y 17 de abril de 2007.

## 5. Narcotráfico, consumo de drogas y delincuencia

El consumo y la distribución de sustancias psicoactivas o psicotrópicas constituyen una preocupación central para las autoridades de la Argentina, Colombia, Costa Rica, Guatemala y el Perú, mientras que en otros países, como la República Bolivariana de Venezuela, se consideran un problema de importancia relativa.

En las ciudades de la región en las que existen puntos neurálgicos del narcotráfico, los jóvenes excluidos desempeñan un papel importante en las distintas esferas de la economía criminal, que abarca 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.

De acuerdo con un informe, los 7.000 menores de 18 años que trabajan para el narcotráfico e integran la facción criminal más antigua de Río de Janeiro, Comando Vermelho (CV), reciben como pago el 20% de las sustancias que venden en las “bocas de fumo” o puntos de venta ilegal de droga en la capital turística del Brasil (IBISS, 2006). En estudios realizados por el Observatorio de Favelas de Río de Janeiro se señala la gran rotación de los jóvenes empleados por el narcotráfico y la tendencia a la baja en

la edad mínima de los consumidores, de entre 13 y 19 años. En la investigación se advirtió 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, limitan su universo sociocultural a un ámbito muy restringido. Los enfrentamientos con la policía fueron la causa del 60,4% de las muertes registradas a lo largo del estudio. Los jóvenes entrevistados también declararon haber presenciado 122 muertes y 205 golpizas durante los primeros cinco meses de la investigación (Observatorio de Favelas de Río de Janeiro, 2006).

En los períodos de auge de la criminalidad el número de víctimas aumenta a niveles epidémicos. De enero a principios de septiembre de 2008 los enfrentamientos entre bandas de narcotraficantes dejaron un saldo de 3.200 muertos en México. También se observa una tendencia a la disminución de la edad media de las víctimas. En 1986 el promedio de edad de las personas fallecidas en la ciudad de Medellín se encontraba entre los 35 y los 45 años, en 1987 había descendido a 25-35 años y un año más tarde a 20-25 años. En 1989 el 70% de las personas fallecidas en dicha ciudad tenían entre 14 y 20 años<sup>3</sup>.

## 6. Violencia intrafamiliar y violencia de género

La violencia contra la mujer se definió a partir de la resolución 48/104 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, se arraiga en la cultura machista y tiende a justificarse mediante 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). Si bien esta forma de violencia

—que entre otras cosas supone relaciones sexuales bajo coacción en el matrimonio y en las citas, violaciones en diversos contextos, abuso o acoso sexual y prostitución forzada— 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 mecanismo de dominación masculina, la violencia de género suele configurarse en el marco de las relaciones de pareja. En los estudios sobre violencia contra la mujer realizados por el Banco Mundial se destacan algunas características que a menudo acompañan la violencia en las relaciones de pareja (Heise, Ellsberg y Gottemoeller, 1990):

<sup>3</sup> Informe del Secretario de Gobierno al Consejo de Medellín (1989) citado en Salazar (1993).

- 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 una 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, religión y origen étnico.
- Los hombres que golpean a sus parejas exhiben un marcado comportamiento de control sobre alguien.

Mientras que en algunos países las autoridades consideran que la violencia intrafamiliar o doméstica constituye el principal problema que afecta a los jóvenes, ya sea como víctimas o victimarios (Ecuador y México), en otros se considera un problema de importancia relativa (Chile, El Salvador, Guatemala, México y Perú). La percepción de las autoridades gubernamentales de la envergadura de este fenómeno coincide con los hallazgos de algunos estudios de los cambios sufridos por las familias latinoamericanas, que revelaban que el aumento de la violencia intrafamiliar en varios países (Bolivia, Chile, Colombia, Honduras y República Dominicana) observado en 2006 afectaba mayoritariamente a la mujer (CEPAL, 2007e)<sup>4</sup>. La violencia en las relaciones entre jóvenes durante el noviazgo está aumentando en forma gradual y constituye un motivo de preocupación para las autoridades de México y Chile.

Aunque las formas de violencia doméstica suelen manifestarse en los espacios sociales ligados al hogar y a la familia, tienen su correlato en disparidades y desigualdades de género que son toleradas en el ámbito público. La OMS calcula que en 2002 entre un 10% y un 36% de las mujeres latinoamericanas habían sido objeto de violencia física o sexual y que entre el 70% y el 80% de las víctimas de violencia sexual son niñas. En casi la mitad de estos casos los agresores

viven con las víctimas y en las tres cuartas partes de los casos son familiares directos de las niñas y los niños que sufren el abuso (OMS, 2003). Alrededor de una de cada tres mujeres en América Latina ha sido víctima de violencia física, psicológica o sexual por parte de familiares y para las adolescentes de 15 a 19 años la violencia emocional es notablemente superior (véase el cuadro IV.3). En el informe del sistema de las Naciones Unidas (CEPAL, 2007e) se llama la atención sobre la tolerancia social hacia la violencia contra niñas y adolescentes en el ámbito privado, ligada a la delincuencia, la corrupción, la explotación sexual, la prostitución forzada, el acoso y la violencia sexual, sobre todo en el servicio doméstico.

Las manifestaciones de la violencia de género en el ámbito doméstico están ligadas a patrones de desigualdad en las relaciones de poder dentro de la familia y en la pareja. Un estudio comparativo de la violencia doméstica en nueve países en desarrollo reveló que las mujeres que compartían la mayoría de las decisiones del hogar con sus esposos o compañeros corrían menos riesgos de ser maltratadas (independientemente del nivel de ingresos del hogar). En dicho informe se advirtió también 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)<sup>5</sup>.

Todas las mujeres entrevistadas en el curso de estudios realizados en 16 comunidades de los 10 países incluidos en los proyectos de la OPS para abordar la violencia basada en el género declararon que sufrían la violencia como una medida de control por parte de sus parejas para reforzar las relaciones desiguales de poder dentro de la familia (Johnson y Kishor, 2000). Esos estudios también revelaron que muy pocos proveedores de servicios de salud habían recibido capacitación especializada para tratar a las mujeres que vivían situaciones de violencia y ninguno tenía protocolos o normas para la atención. La policía y los servicios jurídicos eran en muchos casos los primeros lugares a los que recurrían las mujeres. Las comisarías resultaron las instituciones que prestaban menos ayuda y 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 poco preparados para responder a las necesidades de las estudiantes afectadas y sus familias. A nivel comunitario, los actores locales pertenecientes a sindicatos, cooperativas o empresas donde las mujeres podían ejercer liderazgo también carecían de información para detectar y responder a dicho problema.

<sup>4</sup> Algunas cifras reflejan esta problemática en Colombia en los últimos años: del total de casos de maltrato infantil señalados 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. Esto representa un incremento del 52% en el período señalado. Las denuncias de maltrato psicológico fueron 2.496 en 2003, 2.994 en 2004 y 4.090 en 2005, es decir que se registró un incremento del 64% entre 2003 y 2005. Las denuncias de abuso sexual aumentaron de 1.451 en 2003 a 2.182 en 2004 y 3.301 en 2005 o un 127% en esos tres años.

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

Cuadro IV.3  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (6 PAÍSES): PORCENTAJE DE MUJERES Y JÓVENES QUE DENUNCIARON HABER SIDO VÍCTIMAS DE VIOLENCIA POR PARTE 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: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Ni una más. El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe* (LC/L.2808), Santiago de Chile, 2007.

La violencia contra la mujer representa una carga considerable para la salud pública y conlleva riesgos vinculados a enfermedades de transmisión sexual (OPS, 2007)<sup>6</sup>. De acuerdo con un estudio comparativo, existe una clara relación entre los malos tratos 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 malos tratos 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 este tipo de violencia. Existen evidencias de su correlación con patologías como bajo peso al nacer, parto prematuro y aborto. Se observó además que las probabilidades de que las mujeres víctimas de violencia tuvieran infecciones de transmisión sexual eran mayores que entre sus pares que no sufrían abusos, mientras que las probabilidades de recibir atención prenatal durante el primer trimestre del embarazo y de vacunar correctamente a sus hijos de 12 a 35 meses eran menores. Asimismo, se advirtió una mayor probabilidad de que los hijos de las mujeres maltratadas murieran antes de cumplir los 5 años de edad (Johnson y Kishor, 2000)<sup>7</sup>.

La violencia intrafamiliar suele manifestarse por primera vez en la infancia. En un estudio mundial sobre violencia infantil se hizo hincapié en las condiciones en que viven los menores en América Latina y se reveló que cada año más de 6.000.000 de niños y niñas sufren abuso severo en los países de la región y más de 80.000 mueren a causa de la violencia doméstica. El abuso sexual es el maltrato infantil menos denunciado. Los agresores suelen ser varones y en 8 de cada 10 casos son los propios padres o parientes. Según el informe de las Naciones Unidas, en Costa Rica el 32% de las mujeres y el 13% de los hombres entrevistados han sufrido abusos sexuales durante la niñez, en Nicaragua los abusos afectan al 26% de las mujeres y al 20% de los hombres encuestados, y en Chile, un 75,3% de los niños y las niñas entrevistadas sufre algún tipo de violencia por parte de sus padres<sup>8</sup>. Asimismo, más de la mitad padece violencia física y uno de cada cuatro, violencia física grave (UNICEF, 2006).

Si bien la escasez de datos disponibles impide la realización de un análisis comparativo en la región, es sabido que en algunos países el problema de la violencia doméstica alcanza dimensiones considerables. Por ejemplo, a causa de ella mueren en Uruguay un promedio de 36 mujeres al año, los intentos de suicidio son cinco veces más probables y aumentan la probabilidad de contraer enfermedades de transmisión sexual y la mortalidad materna. Según datos del Observatorio Nacional sobre la Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior del Uruguay, en 2005 se registraron 6.802 denuncias por este motivo. Estas denuncias incluyen hombres y mujeres de todas las edades (MSP, 2006).

<sup>6</sup> Según el informe *Salud en las Américas, 2007*, el Caribe es la segunda región más afectada por la infección del VIH/sida después de África subsahariana. Se estima que el 1,2% de la población del Caribe, unas 250.000 personas, vivía 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 las personas infectadas están en República Dominicana y Haití, pero la incidencia en la región es alta: del 1% al 2% en Barbados, Jamaica y la República Dominicana y del 2% al 4% en las Bahamas, Haití y Trinidad y Tabago. 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).

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

<sup>8</sup> Cabe advertir que estos datos no son comparables debido a que las encuestas aplican criterios distintos y en algunas de ellas la violencia se entiende en sentido más amplio que en otras.

## C. Políticas nacionales para la juventud

En la región latinoamericana se han establecido diversos enfoques de prevención de la violencia juvenil. Entre ellos se encuentran el enfoque de riesgo, el de seguridad ciudadana, el de la teoría del tratamiento de conflictos y el enfoque de derechos. Mediante diferentes líneas de acción dirigidas a reducir la violencia juvenil, estos modelos de prevención se orientan a reforzar los factores de protección y las fortalezas de adolescentes y jóvenes. Las iniciativas que se han puesto en marcha en los diferentes países son muy heterogéneas. Los programas nacionales se sustentan en diversos paradigmas para abordar los temas relativos a la etapa juvenil y las políticas tienen distintos fundamentos legislativos. Los niveles de la administración pública encargados de poner en práctica las medidas vinculadas a la juventud difieren en cuanto a su dependencia institucional y existen divergencias con relación al tipo de gestión que realizan los organismos oficiales cuya labor se orienta a la juventud en cada país. Dos puntos parecen centrales en las políticas dirigidas a la juventud: el abordaje integral por parte de las instituciones gubernamentales y las políticas que respalden y articulen las iniciativas provenientes de instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

### 1. Enfoques de las políticas de juventud latinoamericanas con respecto a la violencia

Una particularidad con respecto a las políticas nacionales de juventud es que se aplican criterios etarios distintos en cada país. Las diferencias en el rango de edad que define a la juventud revelan al menos dos tendencias. En primer lugar, el inicio de la juventud a edades más tempranas (en Colombia, Costa Rica, El Salvador y México) y su extensión a edades mayores (en Chile, Cuba, Nicaragua, Panamá y Paraguay) pueden significar que la condición de “ser joven” se está expandiendo no solo con respecto a la edad sino también a su representación 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 solo en los fundamentos de las políticas de juventud, sino también

en la delimitación y el carácter de la oferta programática de los países hacia estos sectores. Por una parte, aunque en el discurso sobre el sujeto joven se considera que la juventud engloba a la adolescencia, en la práctica se excluyen períodos cruciales de la experiencia juvenil. Por otra parte, los jóvenes de entre 18 y 29 años han adquirido el status de ciudadanos, ya que a partir de los 18 años las personas son juzgadas como adultas y pueden ejercer su derecho a voto (Krauskopf, 2000). El desfase entre la realidad social y legal produce una dualidad en el sujeto juvenil. Si bien los programas relativos a la adolescencia contribuyen al desarrollo juvenil, no cubren todo el período en forma cabal (Krauskopf y Mora, 2000).

Otra característica de las políticas de juventud es la falta relativa de enfoques explícitos para dicho grupo. Las políticas nacionales incluyen programas específicos (por ejemplo concentrados en la población pobre) o universales, pero escasamente orientados a la población joven. En algunos casos, —como ya se señaló— no hay criterios claros para incluir a los jóvenes en la población mayor o menor de edad. En consecuencia, se aplica una lógica transversal en organismos públicos sectoriales, que dentro de sus áreas de incumbencia tratan temas relevantes para la población juvenil (educación, salud, empleo). Si bien incluyen acciones dirigidas a los jóvenes, las políticas tienen el sesgo de las competencias sectoriales, es decir, son pensadas desde el sector y no desde el sujeto de las políticas (Balardini, 2003).

El universo de políticas nacionales de juventud se basa en 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 su transición a la vida adulta), la juventud como etapa problemática (que restringe su ámbito a temas como delincuencia, drogas, violencia y deserción escolar, entre otros), 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, que incluye destrezas y capacidades en la conducción de su desarrollo y en el campo productivo). Los dos últimos enfoques consideran a los jóvenes como actores sociales (véase el cuadro IV.4).

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 la erradicación de la violencia, todos ellos incluyen objetivos de prevención de conductas delictivas.

Cuadro IV.4  
PARADIGMAS DE LA FASE JUVENIL EN LOS ENFOQUES DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS

Paradigma de la fase juvenil	Políticas	Características de los programas	Tipos	Objetivos
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Transición a la adultez</li> <li>– Etapa de preparación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Orientadas a la preparación para la adultez</li> <li>– Extensión de la cobertura educativa</li> <li>– Tiempo libre sano y recreativo, con baja cobertura</li> <li>– Servicio militar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Universales</li> <li>– Indiferenciados</li> <li>– Aislados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Programas educativos</li> <li>– Programas de uso del tiempo libre: deportivos, recreativos o culturales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Integración de los jóvenes</li> <li>– Potenciar factores protectores de la adolescencia</li> <li>– Etapa predelictiva</li> <li>– Prevención de la violencia</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Riesgo y transgresión</li> <li>– Etapa problemática para la sociedad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Compensatorias</li> <li>– Sectoriales (predominantemente justicia y salud)</li> <li>– Focalizadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Asistenciales y control de problemas específicos</li> <li>– Relevancia a juventud urbana popular</li> <li>– Dispersión de las ofertas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Programas de rehabilitación</li> <li>– Programas de reinserción social</li> <li>– Programas en torno a sistema carcelario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Control social de sectores juveniles movilizandos</li> <li>– Prevención de la violencia</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Juventud ciudadana</li> <li>– Etapa de desarrollo social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Articuladas en política pública</li> <li>– Intersectoriales</li> <li>– Inclusión de jóvenes como sujetos explícitos de derechos políticos, sociales, culturales y económicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Integrales</li> <li>– Participativos</li> <li>– Extensión de alianzas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Políticas nacionales de reducción de la pobreza</li> <li>– Programas de transferencia directa o condicionada de recursos</li> <li>– Programas de voluntariado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Estrategia comunitaria</li> <li>– Prevención de la violencia</li> <li>– Estrategias participativas</li> <li>– Capital social</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Juventud: actor estratégico del desarrollo</li> <li>– Etapa de formación y aporte productivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Articuladas con la política pública</li> <li>– Intersectoriales</li> <li>– Orientadas a la incorporación de la juventud como capital humano y desarrollo de capital social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Equidad y transversalidad institucional</li> <li>– Enfrentamiento de la exclusión</li> <li>– Aporte juvenil a estrategias de desarrollo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Programas de empleo de emergencia</li> <li>– Programas de capacitación</li> <li>– Programas de desarrollo productivo y empresarial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Prevención de la violencia</li> <li>– Inserción en el mercado</li> <li>– Capital económico</li> </ul>

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de D. Krauskopf, "La construcción de las políticas de juventud en Centroamérica", *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*, Oscar Dávila (comp.), Viña del Mar, CIDPA Ediciones, 2003.

Se han establecido dos grandes enfoques de prevención de la violencia juvenil: uno centrado en la disminución de los factores de riesgo y otro en el fortalecimiento de los factores de protección y las fortalezas del adolescente. Esos modelos de prevención se han traducido en distintas líneas de acción para reducir la violencia juvenil.

Con respecto a la intervención de los factores de riesgo relacionados con la violencia, se han puesto en marcha dos tipos de iniciativas, orientadas a ampliar y mejorar el sistema educativo y a potenciar el uso del tiempo libre de los jóvenes integrados. En ambos casos se asume que los jóvenes disponen de un tiempo determinado para prepararse a la vida adulta (Rodríguez, 1995 y 1996). La hipótesis que fundamenta estas intervenciones es que la recreación puede prevenir la delincuencia, pues estimula la adopción de conductas sociales constructivas por parte de los jóvenes. De este modo, se intenta disminuir los efectos negativos que produce la falta de supervisión de los padres fuera del horario escolar y que llevan a muchos niños y jóvenes a socializar con pares violentos.

Otro ámbito de intervención se orienta al control social de los sectores juveniles movilizados. El objetivo de los programas desarrollados con este enfoque era controlar la articulación de los movimientos juveniles con otros movimientos sociales no juveniles que adoptaron —en forma conjunta y en distintos momentos históricos— una posición de abierto desafío al sistema político. Desde una perspectiva punitiva o de prevención situacional, este modelo fue asumido por los ministerios del interior e instituciones ligadas a la promoción juvenil. La estrategia utilizada consistió en 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 forma análoga, en los últimos años se ha impulsado un enfoque de *política de mano dura* para hacer frente a los problemas de violencia juvenil, ya sea vinculada al narcotráfico, las pandillas o maras, o a la delincuencia común. Algunos 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 de grupos juveniles, su represión previa a todo acceso a la justicia y las legislaciones excepcionales de represión juvenil que amplían las atribuciones policiales, entre ellas 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 en los años ochenta. Dichas iniciativas sirvieron para contener las demandas de los jóvenes marginales y excluidos de la educación, como medida compensatoria de 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, los jóvenes eran los beneficiarios de casi todos ellos, sobre todo de los programas de generación de empleos. Desde el punto de vista del tratamiento de los problemas de violencia, si bien no contenían objetivos explícitos, operaban indirectamente como mecanismo preventivo de contención.

A partir de la década de 1990 se generaliza un nuevo modelo de políticas de juventud centrado en la incorporación de los jóvenes excluidos al mercado de trabajo. En este contexto, un gran contingente aprovechó las oportunidades abiertas por los programas de empleo de emergencia. Pese a que estos programas no se definieron en forma oficial como exclusivamente orientados a la juventud, comenzaron a aplicarse en varios países con marcado sesgo etario, gracias al éxito del Programa de capacitación laboral para jóvenes Chile Joven, que comenzó a ejecutarse en 1990. La experiencia se repitió en otros países como la Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Panamá, el Perú, la República Dominicana, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay, con respaldo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo. En dichos programas se da prioridad a las necesidades propias del desarrollo nacional y se ofrece capacitación en períodos cortos a través de modalidades innovadoras. Al centrar sus objetivos en la formación de capital humano y considerar a los jóvenes como actores del desarrollo, este programa inauguró una nueva política en materia de juventud y permitió desvincular las acciones en ese ámbito de las políticas sociales compensatorias y concentrar los programas de empleo en el sector joven.

Por lo general, los programas que tratan el tema de la violencia se centran en algunas dimensiones del comportamiento, entre ellas la conducta delictiva, la deserción escolar o el embarazo adolescente. Aunque la normativa internacional ha promovido un enfoque holístico en los planes nacionales, las actividades en materia de violencia juvenil todavía se dividen según el tipo de violencia (política, territorial, del crimen organizado y doméstica, entre otros). Los proyectos que se estructuran

de esta manera carecen de enfoques interrelacionados para reforzarse mutuamente (Moser, 1999). La falta de un marco conceptual integrado de disciplinas (salud pública, criminología, sociología y psicología, entre otras) es uno de los mayores obstáculos para alcanzar un tratamiento integral de la violencia.

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

## D. Cambios legislativos recientes en las normativas nacionales

Las respuestas de las autoridades a la encuesta de la CEPAL dan cuenta de cuatro grandes ámbitos de reforma en las normativas nacionales: las leyes generales de juventud, las reformas a los códigos de protección de la infancia y la adolescencia, la nueva legislación sobre violencia intrafamiliar e igualdad de género y las normas relativas a la imputabilidad legal de adolescentes y jóvenes. Este avance legislativo debe continuar mediante el seguimiento y la evaluación de los resultados de las reformas. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño también han contribuido al progreso de las legislaciones nacionales .

### 1. Avances en la institucionalidad y la legislación relativas a la juventud

En virtud de las múltiples dimensiones de la violencia, la legislación sobre este tema es dispersa y aborda los problemas de la juventud desde distintos ángulos. La encuesta sobre políticas y programas para la prevención y el control de la violencia juvenil da cuenta de cuatro grandes ámbitos de reformas en las normativas nacionales: las leyes generales de juventud, las reformas a los códigos de protección de la infancia y la adolescencia, la nueva legislación sobre violencia intrafamiliar e igualdad de género y las normas relativas a la imputabilidad legal de adolescentes y jóvenes.

En varios países se han aprobado leyes de juventud o de la persona joven, que sirven como marco jurídico para las políticas nacionales de juventud (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, República Dominicana, República Bolivariana de Venezuela, recientemente Honduras y Bolivia, en discusión) (CEPAL/OIJ, 2008). El proceso de creación de leyes para respaldar planes o programas nacionales de juventud varió de un país a otro. En Colombia, un documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) de 1995 estableció la Política de Juventud Nacional, en el marco

de la cual se establecieron leyes, decretos y reglamentos relativos a los jóvenes. En 1998, el Plan Nacional de Desarrollo incluyó un Plan Educativo para la Paz que supuso la implementación de la Política Nacional de Juventud mediante el programa “Constructores de un nuevo país”. En el año 2000 se dio inicio al Programa Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven”, cuyas directrices fueron modificadas recientemente.

En 1996 se dictó en Costa Rica la ley orgánica del Movimiento Nacional de Juventudes y se creó un organismo con el mismo nombre para definir lineamientos políticos en el marco de una política universal de juventud. En el año 2002 se aprobó la ley general de juventud, en la que se basa el Sistema Nacional de Juventud. Esta ley ha sufrido muchas modificaciones pero ha permitido que se reconociera un mayor nivel jerárquico al organismo encargado del tema, que se materializó en un Viceministerio de Juventud.

En 1999, la Presidencia de Nicaragua inició la formulación de una política nacional de juventud por medio de la Secretaría de Acción Social. Dos años más tarde se aprobó 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 y en la actualidad ocupa un lugar de vanguardia en la región (Dávila, 2003).

En la República Dominicana la Ley general de juventud fue promulgada en julio de 2000, con el objetivo de instaurar un marco jurídico, político e institucional para orientar las acciones del Estado y la sociedad en general hacia la definición e implementación del conjunto de políticas necesarias para satisfacer las necesidades y expectativas de la población joven y promover su participación efectiva en los procesos de toma de decisiones. Su finalidad es fomentar el desarrollo integral de los jóvenes, sin distinciones de género, religiosas, políticas, raciales, étnicas o relativas a la orientación sexual o la nacionalidad.

Entre los países en los que se discute una ley general de juventud en la actualidad, 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<sup>9</sup>.

En el Perú, recién en 2006 se aprobaron 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 tenía 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 reforma se refiere a la modificación de los códigos de la infancia y la adolescencia, pues existen muy pocas menciones específicas a la juventud en las constituciones nacionales latinoamericanas y en general se refieren a los adolescentes y jóvenes menores de 18 años. Estas especificaciones se concentran en la protección del ámbito familiar y la búsqueda de recursos para garantizar, entre otras cosas, el derecho a la vida, la alimentación, la salud, la educación, la integridad física y el ocio recreativo de los menores y adolescentes. La influencia de la Convención sobre los Derechos del Niño y las gestiones para incorporar sus disposiciones en el derecho interno constituyen un avance positivo (CEPAL/OIJ, 2007).

En Bolivia, la única referencia explícita a la juventud figura en un decreto sobre sus derechos y deberes. En la República Dominicana existen leyes específicamente dirigidas a los jóvenes, entre ellas las que establecen la creación del organismo estatal de juventud y el día del estudiante. En Cuba, la oferta programática en materia de juventud se inicia con la revolución cubana. Con la constitución de 1976 comenzó una reforma jurídica destinada a eliminar la dispersión legislativa y en la actualidad existen leyes especialmente dirigidas a los sectores jóvenes. En Chile, las leyes y normativas internas no contienen referencias a esta categoría, con excepción de la ley que crea el Instituto Nacional de Juventud (OIJ, 2001).

De este modo, las normas relativas a la juventud en varios países se refieren al resguardo de los derechos de niños y adolescentes, comprendidos en la categoría de menores (Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, República Dominicana, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay). Con excepción de las leyes relativas a la mayoría de edad y la responsabilidad penal, no existe referencia explícita a la juventud, que está subsumida en la legislación relativa a la niñez y la adolescencia (CEPAL/OIJ, 2007). En la República Dominicana se promulgó en 2003 el Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes (ley 136-03).

Según la encuesta realizada por la CEPAL en 2008, entre los cambios legislativos recientes que atañen a los menores se cuenta, por ejemplo, la reforma del capítulo de responsabilidad penal juvenil del Código de la Infancia

<sup>9</sup> Véase [en línea] [http://www.oij.org/notas/notas\\_1.htm](http://www.oij.org/notas/notas_1.htm).

y la Adolescencia en Colombia. En el Perú, por otra parte, se modificaron las disposiciones del Código de los Niños y Adolescentes referentes al pandillaje pernicioso en 2007 y se prohibieron los trabajos y las actividades peligrosas o nocivas para la salud física o moral de las y los adolescentes en 2006. En la respuesta del 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 seguridad pública con ciudadanía (PRONASCI).

En la República Bolivariana de 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), anteriormente Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente (CNDNA). En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se reconoció a niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derecho y bajo protección estatal en 1999. Un año más tarde entró en vigor 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 la LOPNA, realizada en diciembre de 2007, se estipularon cambios para acelerar los procesos de litigio mediante el uso combinado de la oralidad, la escritura y la grabación y promover la mediación y otras formas alternativas de resolución de conflictos para evitar llegar a la instancia del juicio. En 2006 se promulgó además una ley de protección de niños, niñas y adolescentes en salas de uso de Internet, videojuegos y otros programas multimediales.

Por otra parte, en algunos países se han implementado reformas relativas al fortalecimiento de organizaciones y estructuras de participación juvenil como los Consejos de juventud (Colombia, Perú). Ello refleja una lenta aproximación al joven como sujeto de derecho y protagonista del desarrollo, ya que contribuye a organizar las relaciones que este puede establecer con otros sectores de la sociedad. Otro tipo de legislación vigente en materia

de ciudadanía se refiere a la definición del derecho al sufragio: en la mayoría de los países latinoamericanos el derecho al voto se adquiere a los 18 años, mientras que en Cuba y Nicaragua se otorga a los 16 años<sup>10</sup>. En cuanto a la participación política no existe un criterio constitucional uniforme entre los países.

Un último ámbito de cambios legislativos se refiere a los temas de género relacionados con situaciones de violencia en la normativa laboral. Un ejemplo de ello es el acoso u hostigamiento sexual, figura que aparece explicitada solo en Costa Rica, El Salvador (contemplada en el código penal) y el Uruguay. En la Argentina las normas vigentes se refieren solo 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 percepción inadecuada de este problema —que afecta a las jóvenes que inician su vida laboral— se refleja en la falta de una legislación adecuada en materia de acoso sexual en la mayoría de los países de la región (Pautassi, Faur y Gherardi, 2005).

Otro tema de interés en la legislación reciente es el impulso dado a la incorporación laboral de la mujer, ya sea en cuanto al desarrollo empresarial, el acceso a la propiedad (Colombia) o al empleo (Colombia, República Dominicana). Solo en Bolivia se ha regulado recientemente el trabajo asalariado del hogar (CEPAL, 2007a).

Cabe mencionar que los temas vinculados al desarrollo de una cultura de paz o a estilos de vida saludables no figuran en las constituciones nacionales, aunque en algunos países se abordan en forma implícita. Ecuador es el único país en el que la cultura de paz se propone como un derecho en el marco del proceso constituyente. Por otra parte, la reciente incorporación del tema de la calidad de vida en el derecho constitucional representa un avance en la legislación, pero se trata de un derecho general y no específico para jóvenes y adolescentes.

<sup>10</sup> En las constituciones que regían a principios de siglo se establecía la mayoría de edad a los 21 años y se reconocían derechos políticos a partir de los 25 años.

Cuadro IV.5  
**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	Perú	República Dominicana	Uruguay	Venezuela (Rep. Bol. de)
Legislaciones nacionales sobre violencia doméstica, intrafamiliar o contra la mujer	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Acoso sexual	X			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 juvenil			X	X		X		X	X			X							X
Pandillaje									X	X					X				
Crimen organizado								X	X										X
Tribunales de familia			X	X															
Consejos de juventud					X										X				
Sistema nacional de juventud					X										X				
Información ley penal						X													
Apoyo a la familia											X				X				
Tráfico ilícito de migrantes y trata de personas																		X	
Maternidad							X												

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta de la CEPAL sobre políticas y programas para la prevención y el control de la violencia juvenil en América Latina, 2008; respuestas de los países a la encuesta de la CEPAL sobre programas dirigidos hacia las familias, 2006; y L. Pautassi, E. Faur y N. Gherardi, "Legislación laboral y género en América Latina: avances y omisiones", *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social, serie Seminarios y conferencias*, N° 46 (LC/L.2373-P), Santiago de Chile, 2005.

## 2. Marcos normativos nacionales en materia de violencia intrafamiliar

La legislación sobre 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 que promueven la igualdad de género en las esferas pública (sobre todo laboral) y privada (relaciones de género dentro del hogar).

En la mayoría de las leyes y políticas latinoamericanas se emplea el término “violencia intrafamiliar” para hacer referencia sobre todo a la violencia contra la mujer perpetrada por su pareja. Si bien la OPS utilizó esa expresión en sus primeros trabajos, posteriormente comenzó a utilizar las expresiones “violencia basada en el género” o “violencia contra las mujeres” para referirse a la gama más amplia de actos violentos que sufren las mujeres y las niñas, tanto por parte de sus parejas y miembros de su familia como de individuos ajenos a ella.

Antes del establecimiento de sanciones internacionales contra la violencia de género, las organizaciones de mujeres de varios países de la región propusieron y promovieron una legislación pertinente mediante la formación de coaliciones nacionales, recogieron fondos para capacitar a policías y jueces y brindaron asesoramiento y servicios a las mujeres afectadas. Gracias al movimiento social de mujeres, el tema de la violencia contra la mujer adquirió mayor importancia a partir de la década de 1970 y fue debatido en el ámbito internacional en las conferencias mundiales sobre la mujer realizadas en México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1996) (Velzeboer, 2003). Esas instancias contribuyeron a la creación de instrumentos que ampliarían los mecanismos de protección de las mujeres frente a ese problema.

Uno de ellos es la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer 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 derivó en la inclusión en los sistemas nacionales de importantes derechos de la Declaración Universal de Derechos Humanos para las mujeres, elaborados como recomendaciones generales por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. El protocolo facultativo establece la competencia única del Comité para la recepción, consideración e investigación de todas las denuncias por cualquier forma de discriminación contra la mujer.

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer eliminó de plano la ‘potestad marital’ del orden jurídico, dejando atrás las normas relativas al jefe de familia, que concedían al varón el derecho de tomar decisiones sobre la familia, entre ellas la fijación del domicilio conyugal, el permiso para trabajar y la posibilidad de limitar el derecho a la libre circulación. A raíz de esta modificación, se suprimieron el derecho de corrección por parte del esposo y el derecho a disponer del cuerpo de la esposa sin su consentimiento, dando origen a normas sobre violencia intrafamiliar. Otro elemento clave de la Convención se refiere a la igualdad de derechos para acceder a los servicios de planificación familiar, en particular referidos a la decisión del número de hijos que se desea tener y a la protección de la maternidad. De ese modo, se facilitó 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 en la familia con respecto a la protección de los derechos de las niñas obligadas a establecer relaciones maritales a corta edad en algunos países. Visto que la condición sociojurídica del sujeto joven en general se equipara con la de la población menor de 18 años, es necesario considerar también los instrumentos legislativos relativos a la niñez y la adolescencia. En ese sentido se destacan el Código de la Niñez y la Adolescencia, la Convención Internacional de los Derechos del niño/a y adolescentes, el Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo (Convenio 138) y el Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (Convenio 182). La Convención Internacional de los Derechos del niño/a y adolescentes es el instrumento internacional que más incide en el reconocimiento de los derechos del joven. Sin embargo, como esta se refiere en forma explícita a los adolescentes y los jóvenes menores de entre 15 y 18 años, no hay una norma internacional que proteja a los jóvenes de 19 a 24 años en particular (Bernales, 2001).

Con respecto a la Convención se destacan tres situaciones: en algunos países se ha ratificado pero aún se mantienen vigentes las antiguas leyes de menores; en otros se ha iniciado el proceso de reformas para la plena protección de los derechos del niño pero todavía se mantienen parcialmente enfoques legislativos anteriores a la Convención; y por último, en algunos Estados se

han modificado sustancialmente las leyes de acuerdo con la Convención y se aplican complejos procesos de transformación institucional de nuevas políticas y programas (CEPAL, 1998). Pese a que en la mayoría de los países se han ratificado los convenios relativos al trabajo infantil, se observan contradicciones sobre la edad mínima para trabajar con respecto a las normas internacionales, además de grandes diferencias entre países y dentro de ellos<sup>11</sup>.

En resumen, en la mayoría de los países latinoamericanos se ha adoptado un marco regulatorio de la violencia intrafamiliar o disposiciones legales relativas a la igualdad de género. La mayoría de ellas se introdujeron en la década de 1990 y las más recientes son 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 el Brasil.

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

En algunos países no hay una legislación nacional específica sobre la materia. En el caso de Nicaragua, la Ley 230 introduce reformas y adiciones al código penal (1996), mientras que en el de Panamá 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 por medio de la ley 27 (1995).

En todas esas leyes se observan diferencias 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 debido a las tensiones entre medidas de tipo precautorio y de tipo punitivo (véase el cuadro 3 del anexo).

Respecto de las definiciones de los hechos de violencia, mientras en algunos países se distinguen con precisión tipos de violencia en el ámbito físico, psicológico, sexual o patrimonial (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Uruguay), en otros no se definen (Argentina, Nicaragua, Paraguay) o se excluye la dimensión patrimonial (Bolivia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Bolivariana de 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).

En relación con las tensiones entre las disposiciones civiles y penales contenidas en la ley, la normativa vigente incluye medidas que ponen el acento en la prevención, la sanción o en ambas, según el país. En Costa Rica, existe una ley de carácter precautorio que protege mediante medidas cautelares a las víctimas de violencia doméstica y asigna responsabilidades de rectoría al Ministerio de las Mujeres. En el caso de Bolivia, la normativa establece medidas de prevención y modifica la ley penal que establecía impunidad para los agresores. También instituye 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 el Uruguay la ley de violencia doméstica permitió situar este problema en el ámbito de la prevención, en forma complementaria a la respuesta penal (procesar para impedir más violencia).

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

En efecto, pocas leyes habilitan al personal de salud para emprender acciones judiciales en casos pertinentes y necesarios. El Uruguay es una excepción, pues en ese país se han adoptado las normas internacionales y los modelos de intervención de la violencia propuestos por la OPS, que otorgan responsabilidades al personal de salud, sin obligar a la denuncia de todos los casos de los que toma conocimiento. En el año 2004 se crearon cuatro juzgados especializados

<sup>11</sup> La edad mínima para trabajar es 18 años en Bolivia y Colombia, 17 años en Cuba, 16 años en el Brasil, Chile y la República Dominicana, 15 años en el Uruguay y 14 años en el Ecuador, Guatemala, Honduras, México y Panamá. En el 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, 2004a).

en violencia doméstica en Montevideo, además de los tradicionales juzgados letrados y defensorías de oficio, que tienen competencia para la atención de urgencia. En el Uruguay la ley de violencia doméstica establece la creación del Consejo Nacional Consultivo Honorario de Lucha contra la Violencia Doméstica, cuya tarea es la elaboración del Plan Nacional de lucha contra la violencia doméstica y que prevé la competencia de los juzgados de familia para actuar en esos casos cuando no configuran delito.

Otros cambios legislativos señalados en las encuestas dan cuenta de un campo variado de acciones. En la República Bolivariana de Venezuela se han realizado reformas procesales y 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

Debido al aumento de la proporción de detenciones de jóvenes en varios países, se ha promovido el descenso de la edad de imputabilidad ante la ley, argumentando los impedimentos legales existentes para juzgar y castigar a los menores de 18 años de edad. En algunos casos, bajo la influencia de la Convención sobre los Derechos del Niño, se han incluido disposiciones que protegen a los menores de 18 años al evitar que se les apliquen las mismas penas que a los mayores de edad. La edad de imputabilidad se establece a los 12 años en Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras, México y la República Bolivariana de Venezuela, a los 13 años en Guatemala, Nicaragua, la República Dominicana y el Uruguay, a los 14 años en Chile, Colombia, Panamá, Paraguay y el Perú, a los 16 años en la Argentina, Bolivia y Cuba y a los 18 años en el Brasil<sup>12</sup>.

El descenso de la edad de imputabilidad ante la ley plantea problemas relacionados con las condiciones de hacinamiento y la falta de estructuras carcelarias o instituciones de reinserción apropiadas para esta población penal. Se ha señalado que, en los contextos en que el Estado desatiende las situaciones de exclusión social de los jóvenes, las políticas represivas o de mano dura han derivado en el fortalecimiento de la organización de las pandillas y su

mutación a una compleja organización de delincuencia organizada y han agravado la crisis carcelaria (Aguilar, 2007). Estas medidas pueden exponer a estos grupos a situaciones de violencia (motines, revueltas, entre otras), que a largo plazo incentivan más conductas delictivas.

Resultado 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 la doctrina de la situación irregular y la Convención sobre los Derechos del Niño, en que los niños son tratados como sujetos de derecho. Mientras en el primer caso se los considera personas abandonadas o delincuentes a los que hay que institucionalizar (o sea recluir) en el segundo caso se procura brindarles “protección integral” (García Méndez, 1994). En varios países suscritos a la Convención continúan aplicándose enfoques tradicionales basados en la doctrina de la situación irregular y se defiende la disminución de la edad de imputabilidad del menor.

Entre otras modificaciones introducidas en materia penal juvenil se encuentran las reformas del código penal con respecto a penas y medidas de seguridad, rehabilitación, tratamiento en libertad y trabajo a favor de la comunidad y delitos contra el libre desarrollo de la personalidad en México y la ley para el tratamiento de menores infractores, reformada en 2006, en la República Bolivariana de Venezuela. En los últimos años se han establecido en ese país leyes relativas a delitos informáticos (2001), contra la delincuencia organizada (2005), de responsabilidad social en radio y televisión (2004) y contra el tráfico ilícito y el uso indebido de sustancias estupefacientes y psicotrópicas (2005). Por último, en El Salvador las reformas relativas a la violencia juvenil incluyen la ley antimaras, la ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales y la ley penal juvenil, aprobada en junio de 2006, antes conocida como ley del menor infractor.

<sup>12</sup> En El Salvador se aplica un sistema por conducta antisocial a los jóvenes de 12 a 16 años y un sistema de responsabilidad a los de 16 a 18 años. En Cuba, los menores son sometidos al mismo procedimiento que los adultos, pero el código penal prevé la posibilidad de variar los límites en la pena de acuerdo con dos franjas de edad. En el caso de los imputados de 16 a 18 años se pueden reducir hasta la mitad y en el de los jóvenes de 18 a 20 años se pueden reducir un tercio. El decreto ley 64/82 establece un sistema para la atención de menores con trastornos de conducta con menos de 16 años de edad. En Bolivia se aplica un sistema de responsabilidad social a los jóvenes de 12 a 16 años, mientras que a aquellos de 16 a 21 años se aplica la legislación común pero con la protección especial que les garantiza la normativa particular.

## E. Políticas y programas de prevención y reducción de la violencia juvenil

Las políticas y los programas de prevención y reducción de la violencia juvenil desplegados en la región latinoamericana son muy diversos; los hay orientados a la seguridad y la convivencia ciudadana, a la eliminación de la violencia doméstica e intrafamiliar contra la mujer, a la recreación, a la intervención en las escuelas y la reinserción educativa para infractores, a la capacitación laboral y a la salud adolescente y juvenil. Los resultados de la encuesta realizada por la CEPAL muestran que solo en algunos países los programas contra la violencia juvenil se inscriben en sistemas nacionales de juventud, en tanto que otros incorporan estos programas en campos especializados y sectoriales.

### 1. Oferta programática en relación con la violencia juvenil

En el panorama general de la oferta programática dirigida a la juventud se pueden distinguir varias esferas de intervención en el área de la prevención y el control de la violencia juvenil, a saber: 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. Si bien dichas estrategias comienzan a basarse en una planificación multisectorial, todavía se tiende a abordar la violencia juvenil como elemento transversal de políticas más amplias, tales como las estrategias nacionales de seguridad pública y los planes para la protección de niños y adolescentes, el fortalecimiento de la familia, la equidad de género y los planes nacionales contra la violencia.

Los resultados de la encuesta realizada por la CEPAL muestran que solo en algunos países los programas contra la violencia juvenil se inscriben en sistemas nacionales de juventud. Es el caso del Perú, a través de los lineamientos de la Política de la Juventud 2005-2015; del Brasil, mediante el Programa nacional de inclusión de jóvenes (ProJovem); de Colombia, a través del Programa Presidencial Colombia Joven; y de México, por medio de

la Política Nacional de Juventud y el Programa Nacional de Juventud (PROJUVENTUD).

En otros países los programas dirigidos a la violencia juvenil se inscriben en campos especializados. En Chile las acciones se realizan principalmente por medio de la Política nacional de seguridad ciudadana (2004), mientras que en El Salvador esto ocurre en el marco de la Política nacional de juventud y la Política de seguridad ciudadana. En el Perú se han implementado planes de prevención de la violencia con apoyo de la OPS y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y programas de capacitación de funcionarios responsables en gestión de desarrollo juvenil. En la República Bolivariana de Venezuela, las acciones se implementan al amparo de planes nacionales para la protección de niños y adolescentes (2001-2007), 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.

En 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

organizaciones no gubernamentales especializadas ha sido crucial para la implementación de estos programas, tanto por sus aportes metodológicos como por el impulso inicial de iniciativas que se repitieron posteriormente en el ámbito público (el caso del Centro de Orientación para Adolescentes (CORA) en México es paradigmático al respecto). El ‘Programa Abre tus ojos’ en Colombia y los programas de escuelas y comunidades saludables realizados en el Perú por medio del Ministerio de Salud constituyen algunos ejemplos. También se incluyen en esta línea los programas de prevención del uso indebido de drogas (Perú, República Bolivariana de Venezuela).

Los planes de capacitación y empleo para prevenir 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. En la evaluación de algunos de estos programas se criticaron el sesgo educativo (se dirigieron a jóvenes que habían completado la educación básica) y la falta de capacitación en gestión empresarial, asesoramiento técnico y apoyo crediticio (Rodríguez, 1995).

Otro ámbito en el que se han concentrado los programas de prevención de la violencia juvenil es la participación juvenil. En este contexto, se han desarrollado programas de voluntariado basados en estructuras asociativas ya consolidadas en el medio local, entre ellas las asociaciones cristianas de jóvenes, el movimiento scout y los 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.

## 2. Programas de seguridad y convivencia ciudadana

Las medidas ejecutadas en el área de la seguridad han incorporado modelos de intervención reparatorios o de responsabilización, inscritos en estrategias de seguridad pública, de responsabilización penal juvenil o adolescente, en estructuras judiciales de apoyo a las víctimas o en alianzas de la comunidad y las policías locales. La acción gubernamental comprende una amplia gama de intervenciones antes y después del delito, de acuerdo con enfoques de intervención familiar y comunitaria, así como medidas dirigidas a los jóvenes en conflicto con la ley (véase el cuadro 4 del anexo).

El núcleo familiar representa la unidad de intervención de varios programas, ya sea mediante el fortalecimiento de la familia (Perú, República Bolivariana de Venezuela) o el establecimiento de estructuras de apoyo a las víctimas de violencia. En el Ecuador, por ejemplo, se han creado las comisarías de la mujer, la familia y el niño, coordinadas por el Ministerio del Interior. En la República Bolivariana de Venezuela, se implementó —de 2002 a 2006— el Programa de defensorías escolares y comunitarias. Entre las iniciativas que incorporan modelos preventivos con enfoques comunitarios se destacan las que articulan la labor de las policías locales con diversos sectores de la comunidad. Un ejemplo de este tipo es el Programa nacional de seguridad pública con ciudadanía (PRONASCI) en el Brasil, que combina actividades de seguridad pública con acciones sociales. El programa de Patrullas juveniles y el

Club de menores amigos del policía, correspondientes a asociaciones ciudadanas de vigilancia o de policía escolar y desarrollados en el Perú, también son representativos en ese sentido. Otro tipo de programas supone la creación de cuerpos especializados en la temática infanto-juvenil dentro de la policía nacional. En Colombia, se creó en 1978 la especialidad de Policía de menores, en la que participa una gran proporción de mujeres. 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 la República Dominicana, el Plan de seguridad democrática incluye un programa de barrio seguro para comunidades excluidas que prevé becas, servicios bancarios (pequeños préstamos con garantía de palabra para pequeñas iniciativas), recreación, capacitación laboral y formación para el trabajo. Asimismo, se tomaron medidas relativas al control de la distribución y el consumo de bebidas alcohólicas, la protección a las víctimas de violencia y el control de armas.

El uso de enfoques comunitarios para tratar el problema de la violencia se tradujo en programas orientados a la integración social de jóvenes en situación de riesgo. Este tipo de programas se basa en la recreación o en la promoción de espacios de participación y representación juvenil, así como en el aumento de las oportunidades laborales para los jóvenes. En el Brasil se ha puesto en marcha el Programa de protección a niños y adolescentes

amenazados de muerte (PPCAAM), que garantiza su seguridad y protección integral mediante el retiro del lugar de riesgo, la inserción en comunidades seguras y con acceso a 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 el Programa cultural de la paz, derechos humanos y prevención de la violencia juvenil y el programa Promoción de juventudes, implementados de acuerdo con los lineamientos específicos de la política educativa del Perú, y los programas Barrios de Paz y Espacios de diálogo en la diversidad en el 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 a proyectos de desarrollo deportivo en países como Chile (escuelas de fútbol), Costa Rica (construcción de canchas de fútbol) y el Brasil, donde mediante el Programa segundo tiempo se ofrece acceso a prácticas deportivas, complemento alimenticio, apoyo escolar y material deportivo. En Costa Rica, los proyectos de desarrollo deportivo dependen del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes y el Ministerio de Justicia y Gracia, que brinda 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 se inscriben todas las medidas centradas en los jóvenes infractores: rehabilitación, reinserción educativa, intervención temprana y otras. En Costa Rica, se destaca el programa Charlas de la ley penal juvenil, de cobertura nacional e implementado desde 2001 bajo la coordinación del Ministerio de Seguridad Pública. En el Perú, cabe señalar el Programa de intervención temprana y consejería para adolescentes y jóvenes de conducta de riesgo y las medidas reparatorias al delito del Ministerio de Justicia, por medio de programas de reinserción social del adolescente infractor.

En algunos países se ha 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 comprende planes comunales de seguridad pública, ejecutados con los Municipios por medio de proyectos anuales de prevención de la violencia 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 al área urbana y suponen la implementación de proyectos del Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM), que durante la gestión 2006-2007 beneficiaron a 15.067 jóvenes, hombres y mujeres en 57 comunas del país. El monto anual fue de 908.329.557 pesos (aproximadamente 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 tres regiones urbanas y contó con un presupuesto de 512.000.000 pesos (773 millones en dólares de 2000), aportados por el Ministerio del Interior y el Servicio Nacional de Menores. Está dirigido a niños, niñas y adolescentes incluidos en el programa 24 horas (ingresados por una unidad policial por vulneración de derechos o trasgresión normativa y en calidad de inimputables).

Otro país en el que se combina un fuerte componente punitivo con medidas preventivas relativas a la convivencia y la cultura de paz es El Salvador, donde se implementan diversos planes de cobertura nacional, entre ellos el plan “Mano dura” (desde julio de 2003) y el plan “Súper mano dura” (desde junio de 2004 y renovado en enero de 2006), orientados al control de pandillas juveniles. En materia preventiva, se han puesto en marcha el Plan nacional de prevención y paz social (iniciado en enero de 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 la misma 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, datos municipales, fichas comunitarias y diagnósticos de centros escolares. En cuanto a los sistemas de control 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 sobre Violencia (OCAVI) y 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 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 registró 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. En ambos planes nacionales se reconoce que existen diversas manifestaciones de la violencia y políticas específicas diferenciadas. Para

el tratamiento del problema de la violencia se estableció un marco institucionalizado a nivel nacional, regional y local, diversificado por sectores (familias, escuela, juventud, mujer) y diseñado con un enfoque preventivo (educación, empleo, participación) y coercitivo (policía, ejército, justicia). Asimismo, se percibe una actitud abierta al debate y la sensibilización en los medios de comunicación, los partidos políticos y las organizaciones populares. Entre las múltiples instituciones creadas en 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 comisarías 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, la justicia y los municipios.

En el plano local cabe mencionar los Programas de desarrollo, seguridad y paz (DESEPAZ) en Cali y el

Plan Estratégico de Seguridad para Medellín y el área metropolitana. El Programa DESEPAZ comprende 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 se destaca por el sólido sistema institucional que respalda al Plan nacional, su articulación dinámica desde el organismo nacional de juventud y la diversificación de líneas estratégicas y programáticas que procuran dar una solución amplia a los problemas de la juventud en distintos niveles.

### 3. Prevención de la violencia en el área de la educación

En el área de la educación, se ha realizado en varios países un importante trabajo de prevención de la violencia en las escuelas, aun cuando nuevos problemas como el acoso cibernético recién comienzan a ser parte de las agendas educativas. En la mayoría de los casos, los programas preventivos se inscriben en políticas educativas, con el apoyo o la coordinación de la policía local o de otros ministerios (justicia, desarrollo social, salud, y otros).

En Chile, la política específica dirigida a los jóvenes incluye la implementación de escuelas preventivas integrales y del programa 'Chile más seguro', con una línea de acción en la escuela y otra de prevención de la violencia infanto-juvenil. Las escuelas preventivas integrales se establecieron en 2007 en 60 comunas, con un financiamiento de 1.000 millones de pesos (aproximadamente 1.511.000 dólares de 2000). Este programa se dirigió a los alumnos de 12 a 14 años con problemas de conducta en liceos con población de alta vulnerabilidad. El proyecto de prevención de la violencia en las escuelas, que comenzó en 2005, benefició a 26.512 jóvenes y a los miembros de la comunidad educativa en 31 comunas urbanas del país en la gestión 2006-2007. Para llevarlo a cabo se contó con un presupuesto de 372.866.136 pesos (aproximadamente 608.000 dólares

de 2000). Estos proyectos se concentran en la comunidad educativa de establecimientos municipales o particulares-subvencionados, seleccionados de acuerdo con el diagnóstico comunal de seguridad pública. A partir de 2008 se promueve su extensión al segundo ciclo de enseñanza básica y a los niveles primero y segundo medio.

Otro tanto se ha realizado en el ámbito de la prevención de la deserción escolar. En Chile se han puesto en marcha programas de reinserción educativa a nivel nacional con un financiamiento de 426.000 millones de pesos (cerca de 695.000.000 de dólares de 2000), provenientes en su mayoría del Ministerio de Educación, con apoyo del Ministerio del Interior. El público objetivo de estas iniciativas son los jóvenes menores de 18 años que abandonaron el sistema escolar o corren el riesgo de hacerlo. La coordinación de dichos programas corresponde al Ministerio de Educación y el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE) (que depende del Ministerio del Interior). En forma análoga, en Costa Rica se ha implementado el Programa nuevas oportunidades, un programa de transferencia condicionada contra la deserción escolar coordinado por el Ministerio de Educación Pública.

Otro ejemplo de iniciativas educativas para la prevención de la violencia juvenil es el programa

colombiano ‘Semillas de conocimiento’, que comprende proyectos de educación en prevención delictiva y contravenciones para niños, niñas y adolescentes. Las líneas de acción de este programa son: servicio social estudiantil, talleres de fortalecimiento de valores para padres e hijos, actividades de capacitación a policías y vacaciones creativas. También en Colombia, el programa ‘Jugueteando’ utiliza la recreación de niños, niñas, adolescentes, padres e hijos para difundir sus derechos fundamentales.

Uno de los avances en la prevención de la violencia mediante actividades educativas es la integración de enfoques de cultura de paz, ciudadanía, convivencia y clima escolar que se procura aplicar en varias instituciones educativas de la región. La experiencia del programa Abriendo espacios, en la actualidad llamado Escuela abierta, ejecutado por la UNESCO en el Brasil, reveló que el mayor impacto de la violencia a nivel comunitario es transformar las escuelas en un ambiente incompatible con las actividades didácticas. Dicho programa se implementó a nivel nacional (14 capitales del Estado del Brasil) y se basó en el estudio “Violencia en escuelas” de 2002. Esa investigación permitió elaborar un mapa de los tipos de violencia en los recintos escolares e identificar las situaciones capaces de desencadenarla (medidas disciplinarias, actos agresivos entre alumnos y profesores, graffiti, daños físicos en la escuela, reglas de organización poco explícitas, falta de recursos materiales y humanos, bajos salarios de profesores y funcionarios y falta de diálogo con la comunidad, entre otras). Los objetivos del programa consisten en fomentar la interacción entre la escuela, la familia, y la 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 las escuelas durante los fines de semana (sábados y domingos o uno de esos días), dejando a disposición de los jóvenes los laboratorios informáticos, las canchas de deporte, las bibliotecas y otras instalaciones. La evaluación realizada por la 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 de las experiencias de Río de Janeiro y Pernambuco (2000) revela la disminución de robos, peleas, pequeños hurtos, vandalismos materiales, graffiti, agresiones sexuales, tráfico, uso o consumo de drogas, humillaciones personales, porte de armas de fuego, pandillas en la escuela, mal comportamiento de los alumnos y consumo de alcohol en la escuela, entre otras cosas. (Morales, 2007). Además del programa Escuela abierta, la Política Nacional de Juventud incluye el programa Brasil Alfabetizado para alfabetizar a los mayores de 15 años, el programa de mejoramiento y expansión de la enseñanza media (PROMED), el programa de integración a la educación profesional (PROEJA), el programa nacional de libro didáctico para la enseñanza media (PNLEM) y el programa universidad para todos (PROUNI), que otorga becas integrales y parciales para estudiantes de bajos ingresos.

#### 4. Planes nacionales contra la violencia doméstica

Después de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en Beijing en 1995, varios gobiernos de América Latina y el Caribe elaboraron planes para la coordinación de acciones contra la violencia doméstica. Para ello se 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 y la Convención de Belém do Pará. Las distintas iniciativas en este sentido han contribuido a incluir el problema en la agenda pública, elaborar estrategias de comunicación, impulsar leyes, dotar de asesoría técnica a los servicios de salud y desarrollar la gestión sectorial e intersectorial.

En varios países, los planes nacionales contra la violencia doméstica se inscribieron en políticas públicas en favor de la equidad de género, basadas en la plataforma de acción acordada en Beijing (Chile, Costa Rica y Uruguay). En esos casos los planes suponen una actuación integral sobre el conjunto de las áreas de la plataforma, a diferencia de lo que ocurrió en otros países como Bolivia y el Brasil (García y otros, 2000).

En la mayoría de los casos, los actores institucionales responsables de los planes nacionales contra la violencia doméstica son los ministerios de familia, los ministerios de justicia, los organismos de protección a la mujer y las instituciones de salud. En Bolivia, los principales actores del Plan nacional de prevención y erradicación de la

violencia contra la mujer son 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 (PLANNOVI) es el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (actualmente Instituto Nacional de las Mujeres), con el apoyo de las distintas instituciones estatales que forman parte del plan, a saber: oficinas municipales de la mujer, redes comunitarias, organizaciones de la sociedad civil que participaron en el diseño del plan, y la cooperación internacional.

En el Brasil, los actores institucionales responsables del Programa nacional de prevención y combate de la violencia doméstica son el Consejo Nacional de Derechos de la Mujer (CNDM), el Ministerio de Salud y el Ministerio de Justicia (responsable de los albergues para las víctimas de violencia). El plan prevé cuatro líneas de acción estratégicas: 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 y otros, 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 el Uruguay, la implementación del Plan nacional de lucha contra la violencia doméstica establecido a fines de 2004 corresponde, entre otros, al Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social y al equipo del Área de Violencia de Género del Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género. La estructura del plan prevé la promoción de derechos y sigue el enfoque propuesto por la 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 la elaboración de leyes y políticas públicas. En el ámbito sectorial, incluye estrategias comunitarias de reforzamiento de redes, campañas y grupos de autoayuda (MSP, 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 prevé un programa de mediano plazo en los temas de género y equidad. Las estrategias implementadas incluyen la capacitación regional y nacional en materia de equidad de género, campañas de

sensibilización e información respecto de la violencia en las parejas jóvenes y contra las mujeres, capacitación y distribución 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. Mediante dicho programa se difunden instrumentos para incrementar y mejorar la prestación de servicios a las familias en conflicto y a las víctimas de violencia intrafamiliar. En la formulación y el 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 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (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 y la Defensoría del Pueblo. La Consejería Presidencial para la Política Social asumió la coordinación del programa “Haz paz” en el año 2000 y entre 2001 y 2003 se sumó paulatinamente la acción del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

El proceso de aplicación de dichos planes nacionales ha sido complejo. En algunos casos, el plan nacional contra la violencia doméstica se ha utilizado para cubrir las lagunas debidas a la falta de políticas públicas para la equidad de género (Bolivia), mientras que en otros, a falta de un plan integral, se ha recurrido a políticas y acciones sectoriales (Chile), cuya eficacia resulta afectada por la falta de coordinación y problemas de ejecución. En los países en los que no se han elaborado políticas públicas y la institución gubernamental es débil, los problemas se multiplican. En los casos en que el Plan nacional y la política de género se basaron en una visión integral (Costa Rica), el debilitamiento de la política se ha tratado de compensar haciendo hincapié en el mantenimiento del plan y la temática de la violencia.

Si bien los esfuerzos gubernamentales contra la violencia doméstica en América Latina han dado mayor visibilidad al problema, subsisten algunas dificultades para aplicar las normas existentes. Uno de los principales obstáculos para implementar los programas orientados al tratamiento de la violencia intrafamiliar es la falta de conexión entre las leyes promulgadas y los planes y programas nacionales. A diferencia del resto de los países, los planes han tenido mayor continuidad en Chile y Costa Rica (García y otros, 2000).

Los programas implementados en esta área responden a diversas modalidades de acción pública. Mientras que en algunos países se ha desarrollado una política nacional

con enfoque integral, entre ellos Colombia, Costa Rica, Bolivia y el Uruguay, en otros se han impulsado acciones específicas contra la violencia doméstica a cargo de varias instituciones públicas pero se carece de un plan o programa nacional. Esta modalidad comporta costos menores, pero las características de la demanda de este tipo de servicios la vuelven inadecuada a largo plazo. Un tema que preocupa en la actualidad se refiere a la violencia durante el noviazgo, que afecta sobre todo a las jóvenes. En Chile y México se han iniciado campañas preventivas y de sensibilización en ese sentido.

En todos los casos, la provisión de servicios a las víctimas de violencia doméstica se ha ampliado. En Bolivia, estos se prestan por medio de los servicios de salud y de brigadas de protección a la familia y se han desarrollado Servicios Legales Integrales (SLI). En Costa Rica se brindan servicios de distinta naturaleza a través de los ministerios, a los que se están incorporando los gobiernos municipales.

En el Brasil se ha fortalecido la red de albergues para las víctimas de violencia intrafamiliar, a la que se ha dotado de financiamiento federal, se ha incorporado el protocolo al Ministerio de Salud y se han articulado los sectores de salud y policial. Existen diferencias con respecto a los servicios de atención, ya que algunos países (Bolivia y Costa Rica) asumen responsabilidades directas con respecto a los servicios de atención, mientras que otros las asumen en materia de prevención y asistencia técnica (Chile y el Brasil) (García y otros, 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 inclusión del tema en las agendas electorales de candidatos presidenciales de ambos sexos (CEPAL, 2007e).

## F. Institucionalidad y entidades coordinadoras en materia de violencia juvenil

Los organismos gubernamentales que se ocupan de los temas relativos a la juventud varían según el país e incluyen ministerios, viceministerios, secretarías de juventud, subsecretarías, institutos, direcciones y consejos nacionales de juventud. También existen algunos organismos estatales inscritos en instituciones ministeriales no especializadas, cuya labor administrativa y política resulta limitada por la falta de personalidad jurídica. Solo en tres países de la región se han establecido observatorios de la juventud que centralizan la información pertinente. El principal problema para el financiamiento de las políticas y programas de prevención de la violencia juvenil consiste en la falta de continuidad en la asignación de recursos, debido a la exclusión de las actividades del presupuesto público fiscal, la escasa prioridad que se da al tema de la violencia y sus dimensiones como problema de salud y seguridad pública o la falta de voluntad política para imponer la obligatoriedad legislativa y normativa de este tipo de medidas.

## 1. Características de las instituciones coordinadoras en materia de violencia juvenil

En los países estudiados, la institucionalización del tema de la violencia juvenil ha dependido de la consolidación de organismos encargados de los temas relativos a la juventud. Los avances en ese sentido son variables. En el Brasil, por ejemplo, se crearon conjuntamente el Consejo nacional de la juventud, la Secretaría nacional de juventud y el Programa nacional de inclusión de jóvenes (ProJovem), en el marco de la Política nacional de juventud aprobada por ley en 2005. En otros países, los organismos oficiales de juventud se crearon por decreto presidencial, es decir, sin el amparo de una ley y bajo el acuerdo del titular ejecutivo, por lo que son vulnerables a los cambios de gobierno (CEPAL, 2000c).

Con respecto al nivel de los organismos de la administración pública que se ocupan específicamente de la juventud, se pueden distinguir ministerios (Panamá), viceministerios (Bolivia, Costa Rica, Paraguay, República Bolivariana de Venezuela), secretarías de juventud (Nicaragua, Perú, República Dominicana), subsecretarías, institutos (Chile, El Salvador, Honduras, Nicaragua, México, Paraguay, República Bolivariana de Venezuela, Uruguay), 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 (El Salvador y Nicaragua hasta el año 2001). Otros organismos están adscritos a una dependencia estatal de alta jerarquía y tienen autonomía administrativa pero trabajan en relación directa con una institución titular en materia de juventud, por ejemplo el ministerio responsable de formular la política nacional de juventud (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) (Dávila, 2003). Por otra parte, estos organismos pueden desempeñarse a escala nacional, provincial o local (municipal o departamental) según su jurisdicción.

En general, los objetivos de los institutos nacionales de la juventud incluyen al menos cuatro tareas: conocimiento sistemático de la realidad juvenil, profesionalización de su personal técnico, innovación en el diseño y la ejecución de programas y desarrollo de capacidades comunicacionales para promover consensos entre la clase dirigente y la opinión pública. Si bien se han realizado importantes avances, se debería modificar la estructura institucional para delegar el papel rector y la coordinación de planes y programas a los institutos nacionales de juventud.

La encuesta realizada por la CEPAL revela que en la región existen diversas instituciones que manejan sistemas de información o de seguimiento estadístico sobre la violencia que afecta a la población juvenil. En algunos países se cuenta con observatorios de violencia que funcionan en coordinación con los órganos nacionales de juventud. A nivel regional, la Organización Panamericana de Salud y la Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia, abocados a cuantificar la magnitud del problema, apoyan e implementan desde 2004 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 215 millones de dólares. Según la encuesta realizada por la CEPAL, la información sobre violencia en Honduras proviene del Observatorio de la Violencia de Honduras del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. En el Ecuador, dicha información se basa en los datos del Observatorio Juvenil y en el Uruguay es suministrada por el Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad.

Con respecto 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 responsables de la toma de decisiones, operadores de sistemas de prevención, académicos y el público en general, interesados en el fenómeno de la violencia y la delincuencia en Centroamérica. 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. Debido al carácter transnacional de la problemática, incluye también información de México, los 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 la Argentina, el Perú y México, y del Sistema Integrado de Indicadores Sociales en el Ecuador. En Guatemala la institución que coordina y centraliza la información sobre violencia juvenil es el Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE) y la Policía, mientras que en

el Perú esa labor corresponde al Ministerio de Interior, la oficina nacional de estadística, la Secretaría Nacional de la Juventud y la Policía Nacional. En la República Bolivariana de Venezuela, el ente que lleva las estadísticas de hechos punibles perpetrados por niños y adolescentes a nivel nacional es el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC).

Cuadro IV.6  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (14 PAÍSES): INSTITUCIÓN QUE CENTRALIZA LA INFORMACIÓN SOBRE VIOLENCIA JUVENIL

País	Ministerio del Interior	Oficina nacional de estadística	Instituto de la juventud	Policía	Observatorio de violencia	Otro/otras
Argentina		X	X	X		X
Brasil						X <sup>a</sup>
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 (Rep. Bol. de)			X	X		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta de la CEPAL sobre políticas y programas para la prevención y el control de la violencia juvenil en América Latina, 2008.

<sup>a</sup> No existe una institución específica que centralice y coordine la información sobre violencia juvenil.

Con respecto a la gestión y coordinación de los programas dirigidos a la violencia juvenil, los organismos de juventud y los ministerios encargados de los problemas de violencia trabajan de manera coordinada con cuerpos policiales, ONG, fundaciones, escuelas, asociaciones comunitarias y otros actores.

En Chile, el Ministerio del Interior y algunas ONG coordinan los programas relativos a la violencia juvenil y trabajan con municipios y policías locales. Algunos programas, sobre todo aquellos relacionados con la recreación, la capacitación laboral y la educación, son coordinados por el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV). Se trata de un organismo eminentemente técnico y de coordinación de esfuerzos institucionales, que depende del Ministerio de Planificación y Cooperación y posee oficinas municipales de juventud a nivel local<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Entre 1997 y 1999 se redujeron las funciones ejecutoras del INJUV, que en la actualidad suponen la implementación del Sistema de Información para la Juventud (SIJ) e Interjoven, iniciativas orientadas a intervenir en determinadas áreas estratégicas y que refuerzan su papel técnico, asesor, articulador y coordinador.

Este organismo fue creado en 1991 y concebido como un servicio público descentralizado desde el punto de vista funcional, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Sus actividades se realizan por medio de diversas instancias estatales. La oferta de políticas de juventud está dirigida a adolescentes estudiantes de enseñanza media y superior. El INJUV trabaja de manera articulada a nivel nacional, mediante los 168 organismos locales o municipales de juventud.

En El Salvador, las instituciones que coordinan los programas varían según su carácter represivo o preventivo. La Policía Nacional Civil está encargada de coordinar los planes “Mano dura” (desde julio de 2003) y “Súper mano dura”, mientras que la Secretaría Nacional de la Juventud supervisa las actividades de los planes “Mano amiga” y “Mano extendida”. La implementación del Plan nacional de prevención y paz social corresponde a diversos ministerios (Trabajo, Educación), instituciones de protección a la mujer, organismos internacionales como el PNUD, alcaldías y otras instituciones.

En Colombia, algunas de las instituciones comprometidas en las acciones contra la violencia son la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de la Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar<sup>14 15</sup>. Este último depende del Ministerio de la Protección Social y cuenta con 201 centros zonales o 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.

La implementación de los programas relativos a la violencia juvenil en Costa Rica supone la participación articulada del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, de Educación Pública, de Seguridad Pública, de Justicia y Gracia y el Patronato Nacional de la Infancia. Hasta 2002, el órgano encargado de los temas de juventud era el Movimiento Nacional de Juventudes (MNJ). Ese año se creó el Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven, presidido por el Viceministro de Juventud y conformado por el Ministro de la Presidencia, tres representantes de la Red Nacional Consultiva de la Persona Joven, la Ministra de la Condición de la Mujer y un representante del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. Su trabajo se divide en acciones del MNJ centradas en la participación juvenil y el ejercicio de derechos y acciones de coordinación interinstitucional en cinco áreas, a saber:

participación, capacitación, investigaciones, comunicación y legislación (CEPAL, 2000c).

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

En la República Bolivariana de Venezuela, el Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos del Niño, Niña y Adolescente (IACNDNNA) —ente que trabaja con información relacionada a la violencia contra 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 materia de inserción social productiva, liderazgo juvenil, atención integral de salud para el adolescente, capacitación técnica para jóvenes desocupados, prevención del delito y embarazo adolescente, deserción y bajo rendimiento escolar. Para realizar sus actividades, la fundación trabaja en conjunto con otros ministerios (Salud y Bienestar Social, Justicia).

## 2. Origen de los recursos y problemas de financiamiento

En los países analizados, los programas dirigidos a prevenir y disminuir la violencia juvenil cuentan con financiamiento del gobierno federal (Brasil) y del Ministerio del Interior (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú, República Bolivariana de Venezuela). Debido al carácter sectorial de algunos programas, se incorporan otros ministerios (Chile, Ecuador, Perú, República Bolivariana de Venezuela), ONG (Ecuador, Guatemala, México) o fundaciones (Ecuador) como fuentes de financiación.

En El Salvador, el Programa de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia Juvenil cuenta con un presupuesto 16.000.000 colones (aproximadamente 1.355.000 dólares de 2000), de los cuales el 72% constituye un aporte de la Comisión Europea y el 28% restante corresponde al gobierno. También en ese país, el Programa de prevención social de la violencia y la delincuencia en occidente, cuenta con un presupuesto 990.555 colones (aproximadamente 83.800 dólares de 2000), aportados por la Presidencia de la República al Consejo Nacional de Seguridad Pública.

<sup>14</sup> Véase [en línea] [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co).

<sup>15</sup> Véase [en línea] [www.icbf.gov.co](http://www.icbf.gov.co).

Cuadro IV.7  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (12 PAÍSES): ORIGEN DE LOS RECURSOS DESTINADOS  
 A LOS PROGRAMAS DE CONTROL Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA JUVENIL**

País	Gobierno nacional, federal, municipal	Ministerio del Interior	Otros ministerios	Fondo internacional reembolsable	ONG	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 (Rep. Bol. de)		X	X				

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta de la CEPAL sobre políticas y programas para la prevención y el control de la violencia juvenil en América Latina, 2008.

En el Perú, la mayoría de los programas orientados a la violencia juvenil son financiados por el Tesoro Público. Los recursos que se destinan a la ejecución de los diferentes programas de la Policía Nacional en esa área provienen de instituciones públicas y privadas (ONG y gobiernos regionales y locales, entre otros), pues dicha institución no cuenta con un presupuesto asignado para ese tipo de actividades. Por ese motivo no se dispone de datos precisos sobre el monto de dicha financiación. En la República Bolivariana de Venezuela, los programas se financian con recursos de la Dirección General de Prevención del Delito (Ministerio del Interior) o mediante la combinación de recursos del Ministerio de Educación, el 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 se han registrado problemas presupuestarios importantes en varios países. En Bolivia, el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia y la ley en que se ampara no prevén instrumentos para su sostenibilidad. Esto derivó en una serie de inconvenientes relacionados con el financiamiento, entre los que se cuentan la debilidad del viceministerio, la falta de un plan de equidad y la transferencia de recursos y servicios a otras áreas de equidad de género, para las que no existe un plan pero que se consideran urgentes. Los recursos del plan se han recortado desde 1997 y actualmente depende de la cooperación internacional. En el Brasil, el Programa Nacional de Prevención y Combate de la Violencia Doméstica resultó afectado por la insuficiente dotación de recursos presupuestarios y

complicaciones a causa de diferencias entre los Estados (García y otros, 2000).

En Chile, la mayor parte del financiamiento del Programa Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar es estatal y se efectúa a través del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y otros ministerios. Sin embargo, la falta de recursos financieros y humanos del programa limita las actividades de prevención y asistencia técnica. La ausencia de sistemas de registro, procesamiento, análisis y producción estadística representa otro problema importante. El Ministerio de Salud y las municipalidades, responsables de la ejecución del plan en el diseño original, no contaron con recursos suficientes para hacerlo.

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), que en 1999 invirtió 92.826.000 colones (alrededor de 334.000 dólares de 2000). Esta cifra representa el 14,8% del presupuesto global de la institución para ese año presupuestario y el 42% del gasto por áreas técnicas. Con esa inversión se cubrieron todos los gastos de operación y del edificio. La inversión institucional en el área de violencia de género se ha incrementado en forma continua desde la inclusión 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 pesos anuales (52.200 dólares de 2000) y abarca el período 2006-2012.

Los principales problemas relativos al financiamiento de las políticas y programas de prevención de la violencia juvenil se refieren en buena medida a la falta de continuidad en la asignación de recursos, debido a la exclusión de

las actividades del presupuesto público fiscal (Perú), la escasa prioridad que se da al tema de la violencia juvenil y la orientación de la mayor parte de los recursos a la interdicción (Colombia). La falta de visibilidad del problema (República Bolivariana de Venezuela) redonda también en la debilidad de las instituciones que se ocupan de los temas relativos a la juventud, de modo que disminuye su presencia y legitimidad para encargarse de esos

problemas (Ecuador). La violencia no se reconoce como un problema de salud y seguridad pública en México, de modo que no constituye una prioridad en la designación de recursos. Otra de las razones de la falta de continuidad en el financiamiento se refiere a la ausencia de voluntad política para imponer la obligatoriedad legislativa y normativa de este tipo de medidas (Colombia) (véase el cuadro IV.8).

Cuadro IV.8  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (12 PAÍSES): PRINCIPALES PROBLEMAS RELATIVOS AL 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	Poca 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 de coordinación institucional
Ecuador	Inexistencia de políticas de y para la juventud	Institucionalidad juvenil débil	Invisibilidad pública del tema
El Salvador	Falta de una política pública nacional de prevención	Falta de autosostenibilidad 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.	Poca participación de instituciones públicas y civiles
República Dominicana	No responde	---	---
Venezuela (Rep. Bol. de)	Discontinuidad en el financiamiento	Falta de evaluación y seguimiento	Falta de diagnóstico

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta de la CEPAL sobre políticas y programas para la prevención y el control de 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 a nivel nacional y regional (República Bolivariana de Venezuela). La violencia juvenil se aborda en general con un enfoque punitivo y las asignaciones presupuestarias tienden a reforzar medidas como la responsabilidad penal juvenil, las lesiones personales o el hurto calificado, es decir, que se concentran en el perfil delictivo de los jóvenes. Por tanto, el problema no es evidente con respecto al sujeto sino respecto de la acción penal (Colombia). La carencia de evaluaciones que permitan determinar la efectividad y la rentabilidad de los programas implementados constituye otro motivo de preocupación (República Bolivariana de Venezuela).

La falta de autonomía presupuestaria puede tener como consecuencia el aumento de la burocracia administrativa

(Perú) y de la corrupción en instituciones del Estado (Guatemala) o la falta de presupuesto (Chile, Costa Rica, República Bolivariana de Venezuela) y de espacios para la capacitación de recursos humanos en materia de violencia juvenil (México). En países como el Ecuador y El Salvador, la falta de continuidad financiera para la inversión en violencia juvenil es atribuida a la ausencia de políticas de la juventud y para la juventud (Ecuador) o de políticas públicas de prevención.

En varios países los problemas del financiamiento se atribuyen a la desarticulación institucional. En el Perú se menciona la falta de participación de las instituciones públicas y civiles en la correcta ejecución de los programas, mientras que en México se señala la falta una estructura adecuada para la ejecución de los programas, que permita actuar de manera horizontal y vertical en la población.

### 3. 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 la fragilidad de las instituciones y reparticiones que los ejecutan atenta contra 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: la ejecución de acciones diversas sin identificar los sectores específicos de jóvenes que se beneficiarán y la ausencia o escasez de intervenciones focalizadas en niños, mujeres y varones jóvenes que viven en la calle. Los expertos sugieren que las políticas orientadas a la reducción de la violencia sean específicas, concertadas, descentralizadas, participativas y selectivas, y recomiendan medidas primarias de carácter esencial y preventivo, además de otras secundarias y terciarias que busquen la adecuada reinserción social de los jóvenes rehabilitados.

La evaluación de los programas relacionados con la violencia juvenil muestra ciertos logros en cuanto a la articulación interministerial y el trabajo en red del sector público y privado. Sin embargo, uno de los mayores problemas detectados se refiere a la escasa dimensión y reconocimiento de las reparticiones institucionales responsables de su implementación, que disminuye las posibilidades de difundir y replicar las experiencias positivas.

Las políticas de reducción de la violencia juvenil deben cumplir con ciertos requisitos. Deben ser específicas, en el sentido de responder con precisión a las múltiples aristas de dicho problema; concertadas, de modo de involucrar a todos los actores relevantes; descentralizadas, para permitir una mayor articulación entre las autoridades locales y la comunidad; y participativas, en consulta con los propios jóvenes respecto de sus percepciones y factores de riesgo. Con esta lógica se está incentivando la creación o consolidación de Planes Integrales de juventud en Chile, Colombia, Costa Rica, México y el Uruguay (Rodríguez, 2005).

Se proponen objetivos en el área de la educación, la salud y la inserción laboral, además de innovaciones en los procedimientos policiales, reformas legislativas y campañas en los medios de comunicación. Se destaca en este ámbito el énfasis de la OPS en el tratamiento de la violencia mediante un enfoque epidemiológico, que permite combinar los aspectos médicos y 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 y la integridad física y psicosocial de las personas. Estas tareas deben concretarse en enmiendas promovidas por el Estado para fomentar la cultura de convivencia en los currículos escolares y medidas institucionales que garanticen la protección de los derechos constitucionales y humanos (De Roux, 1993; OPS, 1993).

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

En los planes integrales contra la violencia juvenil se debe distinguir entre metas principales y metas complementarias. Las metas principales son la reducción de la violencia, su identificación temprana, la prevención de situaciones de riesgo y la promoción de estilos de vida saludables. En el marco de una política pública, dichos planes se traducen en medidas preventivas de carácter primario dirigidas a prevenir la violencia antes de que esta ocurra. Se 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 consisten en la intervención oportuna para atender a las personas afectadas por la violencia, la identificación de la población en riesgo y la interrupción del ciclo intergeneracional de la violencia. Esto incluye la prevención secundaria dirigida a individuos o grupos sociales específicos, claramente identificados como proclives a incurrir en conductas habituales de violencia y delincuencia. La atención especializada con miras a neutralizar o evitar situaciones pre-delictivas debería concentrarse en los grupos de riesgo, desertores escolares y víctimas de violencia intrafamiliar, entre otros.

También debe promoverse la prevención terciaria, orientada a la atención de jóvenes activos en pandillas y en conflicto con la ley, con la finalidad de cambiar sus estilos de vida mediante alternativas de rehabilitación y tratamiento. El problema de la violencia juvenil

requiere que se reconozca a la juventud como actor y sujeto de derechos, con perspectivas, experiencias y expectativas propias. Todo esto supone un proceso costoso y con resultados a largo plazo, en el marco de programas integrales. Existen proyectos de capacitación participativa, como la participación de jóvenes modelos en los procesos de capacitación ofrecidos a sus pares de ambos sexos en conflicto con la ley. Una vez concluido el proceso de rehabilitación, es necesario tener en cuenta el entorno de reinserción, que debe favorecer una recepción positiva y no estigmatizante, a fin de reforzar

la capacidad de recuperación y los elementos positivos en lugar de caracterizar al rehabilitado como drogadicto o delincuente.

Por último, el análisis de la oferta programática deja en evidencia la poca identificación de los sectores específicos de la población juvenil que se beneficiarán de las políticas y programas. La mayoría de las acciones están dirigidas a la juventud en general, sin abordar las problemáticas específicas de los jóvenes del medio rural, estudiantil o que están parcial o totalmente integrados al mundo laboral.

Recuadro IV.4

#### LECCIONES APRENDIDAS DE PROGRAMAS EFICACES ORIENTADOS A LA JUVENTUD

Los ingredientes de los programas eficaces orientados a la reducción de la violencia juvenil son los siguientes:

- Tratamiento del problema desde edades tempranas, con un enfoque holístico que incluya familias, pares y redes vecinales.

- Resolución de problemas concretos acompañada de promoción de comportamientos positivos mediante actividades de desarrollo de las capacidades individuales y la participación para la autodeterminación.

- Trabajo en red con otros programas y capacidad de hacer frente a necesidades múltiples de la juventud.

- Uso 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.

- Adopción de enfoques de colaboración multiagencial comunitarios (*Communitywide multi-agency collaborative approaches*).

- Participación del sector privado, incluida la participación comunitaria en las diversas etapas de implementación de los programas.

- Fomento de la participación y el empoderamiento juveniles, sobre todo en la fase inicial de los programas, etapa fundamental para el establecimiento del diálogo y la sustentabilidad de las acciones.

- Promoción de la replicabilidad y sustentabilidad de los programas eficaces.

**Fuente:** M. Schneidman, "Targeting at-risk-youth: rationales, approaches to service delivery and monitoring and evaluation issues", *LAC Human and Social Development Group Paper*, N° 15932, Washington, D.C., Banco Mundial, 1996.

## G. XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno sobre cohesión social y políticas sociales

En la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, cuyo tema central fue "Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica", realizada en Chile en 2007, se aprobó la Declaración de Santiago, que incluye importantes acuerdos de los gobiernos de Iberoamérica sobre cohesión social, acceso universal a los servicios básicos, equidad de género y protección para jóvenes y grupos vulnerables.

Del 8 al 10 de noviembre de 2007 se celebró en Santiago de Chile la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, cuyo tema central fue "Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica" y que contó con el apoyo técnico de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y de la CEPAL.

En preparación de la conferencia, entre mayo y octubre de 2007 se realizaron diversas reuniones ministeriales sobre temas sociales y económicos, a saber: seguridad social, salud, cultura, educación, infancia y adolescencia, economía y finanzas, administración pública, medio ambiente, vivienda y desarrollo y turismo (véase el recuadro IV.5).

Recuadro IV.5

**DECLARACIÓN DE SANTIAGO DE LA XVII CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO**

Lugar y fecha: Santiago, 8 a 10 de noviembre de 2007.

Participantes: 22 Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Conferencia Iberoamericana.

Organizadores: Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Gobierno de Chile.

Actividades preparatorias:

IX Conferencia Iberoamericana de Infancia y Adolescencia, 28 y 29 de mayo, Pucón, Chile.

IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 31 de mayo a 1° de junio, Pucón, Chile.

VII Foro Iberoamericano de Ministros del Medio Ambiente, 11 a 13 de junio, San Salvador.

VI Conferencia Iberoamericana de Ministros Responsables de Seguridad Social, 5 y 6 de julio, Iquique, Chile.

IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Salud, 9 y 10 de julio, Iquique, Chile.

XVII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación, 23 y 24 de julio, Valparaíso, Chile.

X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Cultura, 26 y 27 de julio, Valparaíso, Chile.

XI Reunión de Ministros de la Presidencia y Equivalentes, 30 y 31 de agosto, Costa Rica.

VII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Turismo, 29 de septiembre a 2 de octubre, Buque Aquiles, Chile.

XVI Foro Iberoamericano de Vivienda y Desarrollo Urbano, 8 a 10 de octubre, Santiago.

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.

– Dar prioridad en la agenda internacional al interés por la cohesión social y la necesidad de sociedades más inclusivas, en las que se respeten los derechos humanos y se garantice la protección social.

– Impulsar mayor desarrollo y coordinación de las políticas sociales para la superación de la pobreza, 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 el 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, independientemente de su condición migratoria.

– Reconocer que para hacer frente a los problemas sociales de la región se necesita un amplio diálogo social, basado en un clima de entendimiento, en el que gobiernos, empresarios y trabajadores aúnen esfuerzos para una concertación social que genere riqueza y trabajo digno y productivo.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Asimismo, se llevaron a cabo seminarios técnicos, entre los que se destaca el de “Cohesión social en Iberoamérica”, realizado en Madrid los días 18 y 19 de junio de 2007, organizado por la SEGIB con la colaboración de la CEPAL y el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El seminario CEPAL/SEGIB sobre cohesión social se realizó el 30 de julio de 2007 en México, el 1° de agosto en Bogotá y el 3 de agosto del mismo año en Brasilia. En dichos seminarios, expertos, representantes del sector privado y de los gobiernos debatieron el texto *Cohesión social: inclusión social y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* preparado por la CEPAL con la cooperación financiera de la SEGIB y la AECID.

En la décimo séptima reunión de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno participaron representantes de los 22 países miembros de la comunidad iberoamericana, con el objetivo de intercambiar 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 incrementar los niveles de inclusión, justicia, protección y asistencia social, y fortalecer los sentimientos de solidaridad, pertenencia e identidad sociales.

La Declaración de Santiago contiene 24 acuerdos realizados en la XVII Cumbre. Entre los principales se cuentan los referidos a crecimiento económico y asimetrías en las relaciones económicas y comerciales internacionales, trabajo, cohesión social, políticas para la superación de la pobreza, calidad de vida de los grupos más vulnerables, equidad de género, juventud, protección social, acceso a bienes culturales, Objetivos de Desarrollo del Milenio, derechos humanos de los migrantes, interculturalidad, reformas y medidas tributarias, cambio climático y desastres naturales, multilateralismo y cooperación, entre otros (véase una selección de los acuerdos en el recuadro IV.5)

Los participantes declararon el año 2008 como el Año Iberoamericano contra todas las formas de discriminación y fijaron las próximas cumbres sobre juventud y desarrollo que se celebrarán en El Salvador (2008), Portugal (2009), la Argentina (2010) y España (2012).