

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

Mauro Cerbino
coordinador

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



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

www.flacso.org.ec

Ministerio de Inclusión Económica

y Social - MIES

Edificio Matriz, Robles No.850 y Páez

Quito Ecuador

Telf.: (593-2) 398 3000

www.mies.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-295-2

Cuidado de la edición: Verónica Vacas

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Rispergraf

Quito, Ecuador, 2011

1ª. edición: septiembre de 2011

Índice

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

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

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

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

Contenido del DVD

Conferencias magistrales de:

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

Presentación

Para la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador y su Programa de Estudios de la Comunicación fue de gran pertinencia, con sus líneas de acción e investigación, acoger en Quito en octubre de 2010 a los ponentes nacionales e internacionales de la Primera Conferencia Internacional “Más allá de las pandillas: violencias, juventudes y resistencias en el mundo globalizado”, encuentro que constituyó un intercambio de miradas entre algunos de los más reconocidos investigadores en juventud a nivel regional e internacional. Esta publicación recoge estudios propuestos por investigadores provenientes de la academia y de instituciones encargadas de políticas de juventud que establecieron un diálogo que pone especial énfasis en la necesidad de relaciones más estrechas entre el desarrollo de la investigación y la elaboración de políticas de atención.

Luego de hacer un recorrido por escenarios en Latinoamérica, Estados Unidos, Inglaterra, Rusia, Italia y España, estos estudios coinciden en que las problemáticas de juventud tienen que ser leídas, en primera instancia, desde condiciones estructurales que marcan las realidades de cada país, luego, en segundo plano, éstas deben ser leídas desde factores que las atraviesan como los consumos culturales globales y, finalmente, desde el cruce de estos dos planos, es decir, a partir de la transformación y sucesivas crisis de los proyectos modernos por movimientos transnacionales que trastocan las relaciones entre el orden estatal y sus instituciones, las políticas y las prácticas culturales. Resultante de este cruce aparece un correlato entre realidades nacionales que antes aparecían como incomparables en

términos de desarrollo, pero que reproducen las mismas formas de exclusión y violencia social. Las formas de resistencia aparecen como una respuesta.

Esperamos que esta publicación, que establece una complementariedad necesaria entre estudios e investigaciones, por un lado, y las políticas públicas, por el otro, tenga un tercer momento indispensable: la incidencia. Es de gran interés para FLACSO sede Ecuador que la proyección de este análisis reflexivo encuentre cabida en proyectos de investigación como en políticas e intervenciones con jóvenes a nivel nacional e internacional. Asimismo, expresamos nuestra convicción de que encuentros de esta naturaleza se deben repetir a futuro para dar continuidad y sostenibilidad a esta primera conferencia, y avanzar en la producción de conocimiento y en la elaboración de políticas públicas que sean capaces de ubicar un horizonte de superación del fenómeno del pandillerismo en beneficio de la juventud.

Adrián Bonilla
Director de FLACSO Ecuador

Introducción

Mauro Cerbino

Esta publicación en dos volúmenes reúne algunas ponencias que fueron presentadas en la ciudad de Quito en el mes de octubre de 2010 en el marco de la conferencia internacional “Más allá de las pandillas: violencias, juventudes y resistencias en el mundo globalizado”, las mismas que se concentran alrededor de dos temáticas. Por una parte, la producción de conocimiento sobre jóvenes y pandillas, que incluye propuestas teóricas e investigaciones de corte etnográfico, reunidas en un primer volumen; y por otra parte, propuestas de análisis de modelos de intervención con jóvenes y de política pública de juventud, que conforman el segundo volumen. Tanto las investigaciones y elaboraciones teóricas como el análisis de política pública y modelos de intervención provienen de investigadores que trabajan en diferentes países de América Latina, España, Italia, Estados Unidos e Inglaterra. Todos ellos, desde la academia o desde instituciones encargadas de juventud, han hecho una apuesta por intercambiar materiales de trabajo y posturas que buscan desmontar los estereotipos sobre la juventud pandilleril, y deconstruir los discursos mayores sobre juventud de la calle—incluyendo al mismo discurso académico—, a fin de producir nuevos saberes que renueven nuestros presupuestos sobre juventud, violencia y resistencia en un mundo de consumos globalizados: saberes que incluyan una apuesta por la incidencia política en materia de juventud.

El pandillerismo, entendido como un signo evidente de un malestar juvenil que no debe ser reconducido a una conducta desviada de la norma social, es el síntoma de un malestar general que se anida en el seno mismo

de la crisis del orden y del pacto social. Es, además, un fenómeno que tiene que ser pensado aplicando una perspectiva sociohistórica y psicosocial en cada país, que permita ubicarlo como un producto de acontecimientos e imaginarios nacionales y globales a la vez –con los cuales entra en una relación de continuidad–, y no al margen de ellos.

El pandillerismo es el síntoma de condiciones sociales estructurales como consecuencia de las construcciones sociohistóricas de las que cada país se dota. Sin embargo, es pertinente tener en cuenta que, junto con los problemas relacionados con el debilitamiento del pacto social, de todos modos se asiste a la estructuración de un orden social, económico, político y cultural basado en una ideología dominante, el autoritarismo o la coerción, según cuanto señalan varios autores/as que han reflexionado sobre los tiempos contemporáneos.

En síntesis, las agrupaciones juveniles denominadas pandillas son síntoma, al mismo tiempo, de dos condiciones en las que se encuentran las sociedades contemporáneas. Por un lado, el malestar que viven estas sociedades a causa del debilitamiento del pacto social que una modernidad en crisis se muestra incapaz de reconstruir, dado que se esfumaron las promesas de emancipación y bienestar que están en el centro de su proyecto. Por el otro, son el síntoma de un tipo de orden social que se anida en el mismo seno de la modernidad, bajo las formas de un autoritarismo cuyas estructuras jerárquicas representan la concreción más clara de la época en que se vive. Ubicar los elementos historiográficos que, más allá de los “factores sociales”, hacen posible este fenómeno es uno de los retos para las/os investigadoras/es en este campo.

Quienes pretendemos investigar adentrándonos a descifrar los significados y las prácticas de un fenómeno como el pandillerismo juvenil tenemos la tarea de mostrar los elementos que lo componen como un síntoma. Para ello, no se debería partir asumiendo una posición moral a priori, que adquiere sentido y es posible en la medida en que plantea la existencia de un pacto social como si este se ubicara por fuera de la realidad que estudia, porque los pandilleros lo habrían roto. La visión moralizante de quien investiga no podría dar cuenta de que, en contra de una idea aún dominante en los estudios de juventudes y violencia, los/as jóvenes pandilleros/as no solo no atentan contra el orden social cuando se los acusa

de colisión o de abierta complicidad con el crimen organizado, sino que son ellas/os quienes cargan, concretamente —aunque no podría decirse que de modo exclusivo—, con el problema general que vive la cultura contemporánea, de desfallecimiento del orden social, y la crisis que atraviesa el planteamiento de un nuevo pacto civilizatorio.

Ahora bien, a toda esta discusión hay que añadir otra realidad, la que está planteada en el título de este encuentro: “más allá de las pandillas”. Hay un sinnúmero de juventudes haciendo resistencia desde otras trincheras políticas, culturales, sociales, religiosas, etc. que debemos tomar en consideración. ¿Quiénes son? ¿Cómo lo hacen? ¿Dónde están? ¿Cuál es su agenda? son algunas de las preguntas que pretendemos contestar.

A partir de estas consideraciones, la conferencia internacional “Más allá de las pandillas: violencias, juventudes y resistencias en el mundo globalizado” procura abrir una reflexión en torno a las contribuciones que se han realizado en este campo desde una perspectiva crítica. Al mismo tiempo, se propone construir un espacio de intercambio a partir de la presentación y discusión de las experiencias de intervención con las organizaciones juveniles de la calle, incluyendo, además, una revisión comparativa de los marcos jurídicos y penales en esta materia. Finalmente, el simposio fue un espacio para identificar las herramientas conceptuales, metodológicas y de intervención capaces de estructurar los insumos necesarios para alimentar la elaboración de políticas públicas en materia de juventudes y violencia.

Para estos fines, la conferencia internacional estuvo dividida en tres ejes temáticos, que buscaban resolver cuestiones de juventud de modo diferenciado.

Primera parte: ¿Qué sabemos? ¿Cómo hemos logrado saberlo?

La primera parte pretendió indagar sobre los hallazgos alcanzados a través de estudios investigativos en temáticas relativas a juventudes y violencia, así como las diferentes metodologías aplicadas para llegar a ellos. En este espacio se discutió sobre los desafíos teóricos y metodológicos para pensar y transformar la situación de los jóvenes en el marco del mundo globalizado.

Segunda parte: ¿Qué se ha hecho desde el Estado, los actores institucionales y organizaciones sociales? ¿Cuál ha sido el resultado desde la perspectiva de los jóvenes?

El propósito del segundo eje fue aportar una visión crítica desde las experiencias concretas de políticas públicas estatales de intervenciones con juventudes, así como también analizar las experiencias llevadas a cabo desde otras instituciones u organizaciones sociales. Aquí se pretendió realizar un análisis de dichas experiencias desde la perspectiva tanto de quienes las implementan como de quienes las reciben. El objetivo de este eje fue recabar perspectivas críticas e innovadoras.

Tercera parte: ¿Qué se puede hacer? Prospectivas de acción social y política

El último eje fue un espacio de diálogo colectivo entre representantes del Estado, investigadores, organizaciones sociales y jóvenes, cuya principal finalidad sería aportar los insumos para el diseño de políticas públicas a partir del análisis comparativo de las diversas iniciativas de reflexión e intervención desarrollado a lo largo de los dos ejes anteriores.

Representaciones y conocimiento sobre jóvenes

El primer volumen de esta publicación está conformado por artículos y ponencias que abordan temas centrales en relación a una epistemología ética, construida desde una postura crítica, en la que la representación de los jóvenes y las representaciones sociales asociadas a ellos parten de una serie de faltas anteriores, como en un ejercicio de alerta y autocrítica: como investigadores, no podemos posicionarnos en la academia a costa de la fijación del signo de violencia y exclusión asociado a los jóvenes de modo sistemático; no podemos no considerar los universos simbólicos de la cultura de masas en la que esa fijación se reproduce y se estereotipa, como es el caso del cine y, sobre todo, del periodismo mediático; no podemos no con-

siderar las dimensiones transnacionales que permiten la reproducción de condiciones de exclusión ligadas a la migración laboral precaria, el rol de las instituciones carcelarias y la instrumentalización del género, la raza o la clase como argumentos para las políticas de representación de los “jóvenes violentos”, ni la necesidad de expansión del capital transnacional como garantía y justificación para la institucionalización de la violencia, la paralegalidad, el narcotráfico, el contrabando y el sicariato. Así, haremos un recorrido desde Inglaterra hasta Brasil, pasando por Italia, España, México, Colombia y Ecuador, para entregar una mirada muy compleja de lo que son las condiciones globales, al mismo tiempo que pondremos luz sobre algunos nichos de un pensamiento crítico y transnacional.

En su artículo “Anatomising gang talk”, Simon Hallsworth afirma que las pandillas se conocen a través de discursos que hay que analizar a partir del concepto de *gang talk*. Esta expresión define a todos aquellos discursos que provienen de sujetos que no son parte del mundo de las pandillas sino que están interesados en contar o construir relatos sobre los pandilleros: periodistas en busca de una historia, activistas que quieren intervenir en sus organizaciones, encargados de política pública que quieren hacerlos desaparecer, entre otros. Estas enunciaciones se producen a partir de información sobre prácticas pandilleriles que motivan representaciones de la pandilla que no se dan *desde* la misma (el autor distingue *gang representation* de *representation of gang*). Estas representaciones de la pandilla son lugares de poder. El discurso sobre la pandilla resulta en un entramado de fantasías que no tiene su Real. Por ello el *gang talk* podría entenderse también como un *control del imaginario*, en el que la fantasía es construida reduciendo el universo de las pandillas a los términos maniqueos de lo bueno y lo malo, aun cuando estos no son interpretados directamente en términos morales, sino en función de un *mal trascendental* al que el signo pandilleril estaría asociado. El estereotipo y la imaginarización dominantes en el discurso sobre pandillas están en el origen de la respuesta desproporcionada y punitiva que dan la ley y el orden.

El artículo de Alejandro Isla, “Identificaciones de guerra. Rituales de hermandad entre jóvenes delincuentes en la Argentina contemporánea”, muestra cómo los jóvenes de los sectores populares en Argentina llevan el signo de ser “enemigos” del orden público. Como consecuencia del entra-

mado histórico argentino, el orden público es una instancia al servicio de la guerra, ya sea esta la guerra interna de la política (la dictadura), la guerra externa del Estado (contra Chile o Inglaterra), o las guerras locales de la Policía (contra los “pibes chorros”). Estos jóvenes no son vistos como un signo de un problema estructural mayor de la sociedad argentina, sino que se construyen como verdaderos enemigos alrededor de los cuales se articulan prácticas de guerra y se consolida un campo discursivo de exclusión y fragmentación social.

Cristina Oddone y Luca Queirolo Palmas proponen una reflexión sobre una investigación realizada en la cárcel, sobre un joven preso y sus relaciones fuera de la cárcel. “De las pandillas a la cárcel: vivencias de la detención” es la etnografía de un joven chileno recluido en una cárcel de Génova, condenado a 13 años de prisión por haber asesinado a otro joven de su misma edad. Él había cumplido más de dos años de reclusión al momento de la investigación. Los investigadores fungen de puentes entre el recluido y un grupo de familiares, amigos y colaboradores denominado Banda Larga; cumplen el rol de chasquis contemporáneos que llevan y traen videomensajes de la cárcel al grupo y del grupo a la cárcel, amparados en el salvoconducto que se les otorga por ser profesores universitarios haciendo investigación de campo. Esta etnografía sui generis permite una reflexión particular sobre la experiencia carcelaria, que le da al trabajo un doble interés: por un lado, el tratamiento de la problemática que relaciona migración precaria y reclusión carcelaria; y por otro lado, la problemática epistemológico-metodológica que ubica, una vez más, al investigador-puente en el origen de la producción de la información y del conocimiento, y por consecuencia en un lugar de particular responsabilidad ética. Sobre la cárcel italiana, el segundo país en tener la proporción más grande de migrantes recluidos en Europa, después de los Países Bajos, se hacen algunas lecturas: si bien las cárceles aparecen bastante limpias y abastecidas, y con bajos niveles de asinamiento, estas son lugares donde se desarrollan modos de habitarlos de muy distinta naturaleza. La cárcel puede ser vivida como *proyecto*, como *casa* o como *paréntesis*. Para el joven miembro de los Vatos Locos será la ocasión de dar sentido tanto al interior como al exterior, a partir de una integración forzada a la sociedad italiana a partir de la puesta en suspenso de la identidad individual.

A su vez, y con su artículo “Las diferentes caras de las pandillas rusas (*The different faces of russian street gangs*)”, Svetlana Stephenson nos permite conocer la realidad de las pandillas juveniles rusas en condiciones globales de la cultura y la economía transnacional, pero que tienen características particulares ligadas a condiciones locales. Svetlana Stephenson hace un estudio comparativo entre las organizaciones juveniles en Kazán y Moscú. Kazán es la capital de la República de Tatarstán, parte de la Federación Rusa. En esta ciudad, situada a 800 kilometros de Moscú, en la rivera del Volga, las organizaciones juveniles de tipo pandilleril y jerárquico están basadas en la solidaridad y la protección mutua, y se caracterizan por una organizatividad emprendedora y socialmente aceptada. No corresponden a estratos bajos únicamente, en los últimos diez años, muchos hijos de empresarios y profesionales liberales como médicos y abogados, y hasta de policías, se han sumado a los jóvenes de estratos obreros. La comunidad, y aun los padres, aprueban esta pertenencia, y en algunos casos incluso proveen del dinero para las cuotas. Es una manera de legitimar una organización paralela de estructuración de un orden callejero cuando la inseguridad no logra ser combatida desde las instituciones formales. Esta es una consecuencia de las sucesivas crisis económicas debidas a la liberalización, que han provocado la búsqueda de “carreras” alternativas y paralegales. En este sentido, existen *gangs* que, dentro de sus roles ligados a lo local, se ocupan de organizar actividades comunitarias, construcción de iglesias o mezquitas, o auspiciar a la Policía local. Se trataría de *communitas*¹ normativas donde los límites de su poder estarían de acuerdo con el límite del poder de otras instituciones como la Policía. Esto a diferencia de las pandillas de Moscú, donde se trataría, más bien, de *communitas* espontáneas, con menos miembros y menos acuerdos locales que limiten sus conductas, dependientes de las redes territoriales y sociales que ya existen en dicha ciudad.

El artículo de Jennifer Fleetwood, “Reinas de la coca: tranfer transnacional de un contragolpe antifeminista (*‘Cocaine queens?’: the transnational transfer of anti-feminist backlash*)”, muestra cómo el discurso feminis-

1 Turner, Victor W. (1953). “Lunda rites and ceremonies”. *Rhodes-Livingstone Museum Occasional Paper* N.º 10. Livingstone: The Rhodes-Livingstone Museum.

ta está siendo usado para explicar el involucramiento de mujeres en el tráfico de drogas, espacialmente en el caso de aquellas que la prensa sensacionalista ha dado en llamar las “reinas de la cocaína” (*the cocaine queens*). Esta arremetida sería parte de un contragolpe antifeminista, tendente a desactivar el signo de la resistencia asociado a las luchas de género, lo cual parece tener consecuencias a nivel de legislación. Según Fleetwood, habría tres dimensiones a considerar. Primero presenta el discurso antifeminista como dispositivo para describir las “pandillas femeninas” y generar contenidos mediáticos desde el “noroeste” global (*northwest*); luego hace una conexión entre el involucramiento de las mujeres en el tráfico de droga y el tipo de sanciones que se aplican; y finalmente analiza cómo los conceptos sobre crimen y castigo viajan desde el norte global hacia el sur como parte de una política transferida sobre la “guerra antidrogas”. La misma respuesta antifeminista parecería tener consecuencias, también, para activistas y académicas.

En su artículo “Las normas del crimen y los jóvenes de San Pablo”, Marisa Feffermann aborda la problemática de la criminalidad juvenil asociada al narcotráfico en São Paulo, Brasil. La dimensión del comercio de drogas en la actualidad constituye un problema estratégico y político de enormes implicaciones sociales. Se organiza un control biopolítico y militar a nivel global, y se impone una política de Estado para controlar el uso de espacios públicos y privados. Tanto la globalización como la promiscuidad entre ilegalidad y legalidad a nivel del Estado resultan propias de las políticas neoliberales que generan relaciones de dependencia de la economía con respecto a los capitales del narcotráfico. La violencia y la criminalidad resultan ser partes imbricadas en la legalidad y se constituyen en condiciones necesarias de la mercantilización y la financiarización. Los altos flujos de dinero producen una situación de corrupción extrema en esferas oficiales y particulares que se vuelve un medio propicio para garantizar la reproducción de poderes legitimados por la violencia y el miedo, así como por la exaltación de los relatos de las experiencias personales de los jóvenes. La ausencia de atención del Estado a los asuntos de educación y empleo, y el vacío de legalidad y atención social hacen que estos jóvenes sean más vulnerables al llamado del consumo. Transformarse en consumidores los hace sentirse incluidos, ser valorados. Los jóvenes vendedo-

res (“trabajadores” de la industria del tráfico) tienen obligaciones y cumplen reglas de trabajo. Estas reglas son consideradas claras, a diferencia de la hipocresía de las reglas del Estado burgués; es decir, estas no disfrazan las relaciones de dominación. Es así que estos jóvenes viven las contradicciones de la sociedad actual de modo radical.

En “Glocalidades, deseos legítimos e ilegítimos: El Gran Torino y La Virgen de los Sicarios”, José Antonio Figueroa muestra cómo dos películas apuntan, a partir de dos estrategias narrativas distintas, hacia la este-reotipación del signo del joven marginal. En *El Gran Torino*, de Clint Eastwood, se presenta la situación del joven asiático al margen de la asimilación cultural estadounidense y asociado a la violencia pandilleril, quien, desubjetivizado, busca obtener objetos de consumo por la vía ilegítima. En palabras de Figueroa, el film “promueve el máximo culto a la mercancía y al consumo, simultáneamente se generan las condiciones en las que la marginalidad es el único destino de vastos estamentos poblacionales”, sobre todo en aquellos grupos étnicos objeto de formas de dominación y colonialidad, en este caso específico relacionados con la guerra de Vietnam. En el caso de *La Virgen de los Sicarios*, tanto la novela de Fernando Vallejo (1994) como la película de Barbet Schroeder (2000) tratan una historia de “realismo sucio” que explota las miserias de Colombia, y Medellín en particular, a través de la estereotipación de la juventud marginal a partir de la puesta en escena del signo dominante: el goce narcisista, misógino y fascista. Mostrando la fetichización de la mercancía y del consumo en la globalización posmoderna, la película oculta la ausencia del Estado colombiano: desregulación, centralización y privatización constituyeron óptimas condiciones para el desarrollo del narcotráfico, la paramilitarización y el sicariato. En el Medellín de Vallejo, el caos y la violencia se atribuyen a la reproducción acelerada de la población pobre.

Para Hugo Moreno, joven investigador mexicano que desarrolló su investigación sobre las maras en El Salvador, estas organizaciones son síntomas de la caducidad de los poderes políticos y de los tradicionales poderes fácticos dominantes en la sociedad salvadoreña y se constituyen en formas de contrapoder, pero que no tienen aspiraciones revolucionarias o emancipatorias con base en la transformación social, sino que cumplen

con la promesa de inclusión en el consumo y en el ejercicio de un poder violentamente legitimado. Esta postura teórica se explica desde la posibilidad de que nuevas formas de subjetividad permitan nuevas formas de contrapoder.

Este primer volumen se cierra con una reflexión que hace José Luis Sanz en su ponencia “El éxito de las pandillas, el fracaso del periodismo”, en la que, con un lenguaje de crónica periodística, describe sus impresiones de El Salvador, desde un punto de vista personal y casi indignado, tratando de ubicar las causas y los efectos de las pandillas en esa región. Sanz muestra cómo se han naturalizado la división y la inmovilidad social en ese país centroamericano, y cómo el silencio del Estado de bienestar a cedido paso a un Estado represor y cómplice de una clase empresarial irresponsable y moralista. El poder político que disputan las maras salvadoreñas genera una sombra enorme sobre aquellos que pueden producir discursos críticos. La prensa no solo es amarillista y contenedora de estereotipos, como en otros países, sino que sufre de ser alarmista y reproducir la sensación de miedo que acalla a todas las voces críticas. Sanz confiesa que se ha fracasado al intentar crear condiciones para el análisis y la transformación social; es por esto que su voz resulta importante: abre una nueva perspectiva sobre el rol del periodismo frente a la violencia juvenil, que no deslinda la responsabilidad crítica de su práctica y ejercicio cotidianos.

Sobre políticas públicas de juventud y proyectos/modelos de intervención con jóvenes

El segundo volumen de esta publicación reúne tres tipos de aproximaciones: por una parte, encontramos trabajos de investigadores académicos que analizan las metodologías de intervención a partir de experiencias de investigación-intervención; por otro lado, está el trabajo de encargados de proyectos que, desde organizaciones no gubernamentales o desde gobiernos locales, recogen experiencias y comparten datos sobre modelos de intervención, elementos para las políticas de juventud y datos estadísticos; finalmente, presentamos las reflexiones que algunos académicos realizan

sobre las políticas públicas relacionadas con juventud y violencia, teniendo como antecedente investigaciones específicas realizadas sobre los *modus operandi* de las organizaciones juveniles de la calle, el tipo de atención brindada y la información producida por parte de las autoridades públicas en función de elaborar políticas públicas de juventud. Se trata de una respuesta alternativa a las preguntas formuladas en el primer volumen sobre el rol del investigador y los aportes necesarios para una incidencia real en la transformación social.

En la ponencia que abre este segundo volumen, “Fundamentos y estrategias para la intervención psicosocial con agrupaciones juveniles de la calle”, el equipo de la Universidad Autónoma de Madrid, compuesto por Bárbara Scandroglio, Jorge S. López, Saray García y Nelly Delgado, analiza la situación de jóvenes inmigrantes en España. En este escenario, a decir de los autores, los intereses políticos y mediáticos consiguen estrechar la asociación entre agrupaciones juveniles de la calle y la delincuencia o crimen organizado, lo cual construye “una percepción distorsionada que permite manipular el fenómeno para objetivos políticos, ideológicos y sociales que nada tienen que ver con el mismo: controlar la percepción de amenaza de la población civil, justificar medidas de control y prevención, fundamentalmente policiales y penales”. La situación de estereotipo y criminalización de sus actividades y la falta de acceso al poder y a los canales de comunicación con la justicia o la defensa hacen que estos jóvenes sean más vulnerables que otros. Es por ello que, en muchos casos, ellos se organizan para reproducir condiciones de protección mutua y solidaridad que, en lugar de inducir al crimen, podrían constituirse en organizaciones criminógenas. Potenciar las capacidades organizativas de las agrupaciones resulta interesante desde ese punto de vista, como lo demuestra la mayoría de casos analizados; en esas circunstancias, los autores recomiendan que la intervención con grupos juveniles tenga en cuenta la “investigación-acción-participativa”, el *empowerment*, y el análisis psicosocial.

A nivel individual, se proponen acciones como: la concienciación sobre los factores sociopolíticos que afectan la autoestima, la propia eficacia y la forma de afrontar los problemas; la potenciación de la capacidad para

escoger y dirigirse hacia el cambio deseado; la promoción de las habilidades para la toma de decisiones y las habilidades de comunicación e interrelación; o la facilitación del conocimiento y acceso a los recursos. A nivel microsocio y relacional: la potenciación de la participación en grupos y asociaciones; la potenciación de la reorganización en grupos autónomos; la promoción de estilos de liderazgo democrático y sistemas de toma de decisión eficientes, reduciendo los estratos jerárquicos y promoviendo la elaboración de valores comunes; o la facilitación a los grupos del acceso a la información y los recursos. A nivel mesosocio: la potenciación de redes de relación; la potenciación de sinergias entre agentes comunitarios (asociaciones, organizaciones, agentes institucionales, etc.); o la promoción de acciones para la recuperación del poder de decisión en el contexto propio.

Así, los proyectos de intervención y la política pública de juventud deben encaminarse a fortalecer la organizatividad juvenil y distinguirla claramente del crimen organizado, el narcotráfico, la inseguridad y otros asuntos relacionados con la globalización de los mercados de capital.

El artículo de Dina Krauskopf, “Violencia y políticas pertinentes de juventud”, resume claramente las causas y condiciones que están en el origen de la violencia juvenil, demostrando que no es una violencia primordial, pues esta es la consecuencia de otras violencias y exclusiones, y que depende de un círculo de reproducción de la violencia del que es responsable una política inadecuada. Las acciones violentas de los jóvenes, que aparecen como síntomas de una sociedad violenta en la que la violencia se naturaliza, son reprimidas con gestos también violentos por parte del orden público, que convierte a los jóvenes en enemigos directos. En lugar de que estas políticas transformen a los jóvenes en ciudadanos en ejercicios de sus derechos, los transforman en opositores del orden, lo cual se debe, desde la perspectiva de Krauskopf, a un error de origen que explica el porqué de la relación tan conflictiva entre el Estado y el sujeto juvenil: no se ha tomado en cuenta la vitalidad y creatividad del joven para repensar y renovar la sociedad en la que vive; al contrario, se ha esperado del joven que se adapte a la sociedad tradicional y que se conforme con políticas de juventud paternalistas y asistenciales. Si la política pública de juventud es la representación de los intereses de los jóvenes en la sociedad,

entonces esta requiere no solo de proyectos de atención a los jóvenes, sino de programas de atención a la sociedad no juvenil, de modo que se la alfabetice en asuntos juveniles; requiere, además, de una ley que la respalde y de una serie de reglamentos, programas e incentivos que permitan la participación juvenil. Los niveles de prevención de las instituciones públicas deberían ser diferenciados, y considerar tanto las afirmaciones como las omisiones hechas en asuntos de juventud.

En “Ethnographic encounters: civil society campaigns against El Salvador’s Mano Dura”, Sonja Wolf analiza la problemática relacionada con la implementación del Plan Mano Dura en El Salvador, que consistió en la aplicación de una política represiva contra los mareros, sin programas de rehabilitación o prevención, sino únicamente basado en la sanción, el castigo y la prohibición, lo cual produjo abusos de derechos humanos frente a los cuales algunas instituciones y ONG reaccionaron proponiendo programas alternativos. FESPAD (Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho), Homies Unidos y el Polígono Industrial Don Bosco desarrollaron políticas y programas de rehabilitación y empoderamiento, pero solo lograron un éxito parcial debido a la dificultad de incidir en el contexto local de modo estructural o al menos sostenido; sin embargo, mostraron una mínima forma de organización de la sociedad civil frente a las políticas de represión.

Mónica Cerón Díaz propone, en “Paradigmas asociados a las políticas de intervención en respuesta a las pandillas”, un análisis comparativo de los programas de política pública destinados a contrarrestar las pandillas en El Salvador, Guatemala, Honduras y Chiapas (México). Hay puntos comunes a estos enfoques: en ningún caso se asume el rol del Estado y su enorme responsabilidad en cuanto a la ausencia de barrios para la vida y de condiciones que garanticen el mínimo desarrollo de los jóvenes como ciudadanos y como miembros de una comunidad, atendidos, con derechos y con acceso a servicios básicos, educación, salud y empleo. Los puntos de divergencia tienen que ver más con el nivel de violencia y represión empleado en el control de poblaciones con programas como Mano Dura o Súper Mano Dura, en función de los réditos y afinidades políticas en cada uno de los países. En Centroamérica, los programas se parecen; sin embargo, sus efectos tienen diferencias proporcionales: mientras más

represivo sea, más aumenta la tasa de homicidios en ese país. En Chiapas esta tendió, contrariamente, a bajar; además, en este caso se trataba de una intervención más integral, pues se daba desde el Estado y no desde ONG, como en el caso de los otros países de América Central, donde el Estado no existe como un proyecto de sociedad sino que se limita a reproducir situaciones de dependencia o de colonialidad.

Por su parte, Silvia Guemureman, en su trabajo “Casos de violencia juvenil, teorías de las subculturas criminales y miedos sociales”, acuerda que la violencia juvenil no está ligada a los consumos y modas, sino que es una violencia estructural que se manifiesta inter e intraclase, y que es utilizada como un asunto propio de lo juvenil para penalizar las acciones juveniles. Para Guemureman, la “respuesta judicial típica, la dilación y la penalidad líquida” son formas de unir los intereses de la política y los miedos sociales, en función de criminalizar a los jóvenes y reducir así su participación ciudadana. La penalidad líquida sería aquella que se expresa sin consecuencias para los jóvenes que son parte o familia de los poderes fácticos, y la penalidad pura y dura es la que se aplica a los jóvenes marginales.

En “Políticas de seguridad, *jóvenes y vecinos*: las trampas de la *participación*”, Ricardo Fraiman y Marcelo Rossal sitúan su estudio en el barrio de Mavín Norte, en Montevideo, en 2004, a partir de un acontecimiento en el que un joven fue asesinado por un policía. Este hecho se constituye en el caso de estudio (disturbios en Euskal Erría) que da lugar a una discusión sobre la relación del mismo con la situación general de los jóvenes en Montevideo y el discurso de la seguridad; la relación con las fallidas políticas públicas de participación (que producen solamente una ilusión de participación); y la problemática siempre vigente de nuevas formas de exclusión/reproducción de estigmas que ubican en una metodología dialógica a sujetos participantes como *vecinos* (ciudadanos legítimos) y excluyen a jóvenes y niños, hijos de *no vecinos* y habitantes de asentamientos informales (objetos de atención, no sujetos participantes en las políticas públicas participativas).

Una visión desde el trabajo de los organismos internacionales fue resumido en la ponencia “Prevención de la violencia juvenil: la experiencia de la UNESCO”, de Teresita Escotto-Quesada, quien describe las estrategias interinstitucionales utilizadas para fortalecer los proyectos locales y regio-

nales de desarrollo juvenil y de prevención de la violencia juvenil. Escotto-Quesada hace un listado completo de causas, proyectos y actividades relacionados con violencia juvenil en América Latina en los que UNESCO trabaja sistemáticamente. De modo complementario, “Inclusión social de jóvenes en riesgo: acción social y política de la administración distrital en Bogotá” es una ponencia de corte institucional en la que su autor, Enrique Flórez Romero, coordinador del Proyecto 265 en la Alcaldía Mayor de Bogotá (“Ordenamiento y consolidación de un sistema distrital para la gestión con enfoque territorial de la convivencia y seguridad ciudadana en Bogotá”), hace una síntesis de los lineamientos principales de la política distrital de juventud en Bogotá, que muestra que las áreas de educación, información, comunicación –basada en un lenguaje incluyente–, cultura, derechos, salud y recreación son aquellas que han permitido el desarrollo de una atención integral a la problemática de juventud y violencia en Bogotá. Para ello se han combinado las acciones de muchas instituciones que se han sumado como socios estratégicos. Lejos de ser una política asistencialista, esta busca reconocer la autonomía de los procesos juveniles y las diferencias, y se orienta hacia la integración interinstitucional y la articulación de las ofertas en los distintos territorios físicos, políticos, simbólicos y ambientales.

El segundo volumen cierra con un texto sintético, “Cultura de la violencia y juventudes”, en el que su autora, Miriam Abramovay, hace un balance muy general de las definiciones del concepto de violencia; luego, un recorrido por el concepto de juventud, al que extiende la definición de jóvenes pandilleros; y finalmente esboza una conclusión sobre la responsabilidad de las políticas públicas a la hora de reproducir estereotipos sobre lo juvenil y sobre lo marginal, en el sentido de reproducir violencias.

Estos dos volúmenes quieren ser una contribución a los estudios de juventud en el ámbito específico de la violencia y formas de resistencia que los jóvenes experimentan en un mundo global caracterizado por inequidades y miopías que los gobiernos que asumen el papel de conducción política en cada Estado no logran corregir adecuadamente. Así, los textos aquí contenidos quieren ser, también, un mínimo aporte para la definición de políticas públicas de juventud, especialmente en aquellos países latinoamericanos (que son la mayoría) –para sus administradores y deci-

sores políticos– en los que se observa claramente cómo los jóvenes son víctimas de la violencia que la opinión pública y los mismos líderes políticos se resisten a identificar como causa estructurante de la violencia juvenil y quienes insisten en afirmar la naturaleza esencial de la juventud como portadora de violencia.

Fundamentos y estrategias para la intervención psicosocial con agrupaciones juveniles de la calle

Bárbara Scandroglio, Jorge S. López,
Saray García y Nelly Delgado*

Agrupaciones juveniles de la calle en el ámbito europeo

Los países integrados en la Unión Europea no enfrentan, desde un análisis superficial, las dificultades de carácter estructural que padecen diferentes sociedades latinoamericanas y que se han vinculado habitualmente con la emergencia de organizaciones juveniles de la calle ligadas a problemas como la violencia y/o la delincuencia. Sin embargo, en la coyuntura actual, las políticas económicas y sociales desarrolladas en el ámbito europeo han generado otros procesos de marginación y violencia estructural, de carácter menos evidente, pero que han tenido profundas consecuencias sobre las formas de vida de la población juvenil. La mercantilización de la vida social, la promoción social de metas-éxito de difícil consecución, la disolución de las redes públicas de solidaridad, o la externalización, precarización y sobrede-dicación sufrida en el ámbito laboral han favorecido la aparición en la población juvenil de fenómenos como la proyección en el entorno social próximo, en las redes informales y en las microculturas, la desconexión de la dinámica sociopolítica general, o la proyección polarizada hacia los momentos y actividades de ocio. Ha propiciado, igualmente, la aparición de formas de organización articuladas en modos de marginalidad o conflicto respecto a la dinámica social dominante, que reproducen algunos de los procesos básicos existentes en otros contextos sociales con mayores niveles de pobreza global.

* Universidad Autónoma de Madrid.

La dificultad para construir trayectorias vitales e identitarias válidas afecta a los jóvenes autóctonos de la Unión Europea, pero se agudiza en el caso de los jóvenes inmigrantes, sometidos, además de a las dificultades propias de la condición juvenil, a los múltiples obstáculos que resultan del proceso migratorio. Entre ellos se encuentran, por una parte, la desconexión con las redes sociales preexistentes, la ruptura de la trayectoria educativa o laboral previa, el choque cultural o los prejuicios presentes en la sociedad de “acogida”. Por otra parte, son destacables las múltiples trabas que institucionalmente han venido desarrollando los gobiernos europeos a la inserción de la población inmigrante, en su intento de control de los flujos migratorios. Entre ellas están las políticas de acción social individualistas y asimilacionistas, con escasa atención a la idiosincrasia de la exclusión social, las políticas de seguridad cimentadas en el control y las detenciones masivas, la existencia de procedimientos –como la reclusión en centros de internamiento para extranjeros (CIE)– que vulneran los derechos elementales y la creación legal de mecanismos implícitos de coerción, como aquellos que dificultan la reagrupación familiar o condicionan el permiso de residencia al mantenimiento de la actividad laboral. En este contexto, las agrupaciones juveniles de la calle conformadas por jóvenes inmigrantes se han constituido en grupos de riesgo “útiles”, ocupando una parte del espacio que periódicamente destinan los medios de comunicación de masas y los discursos políticos para presentar las amenazas al orden social que deben ser “erradicadas”. Los grupos conformados por jóvenes inmigrantes que en algún momento se han visto vinculados a problemas como la violencia o la delincuencia poseen una serie de características que los hacen especialmente susceptibles de ser utilizados a modo de chivo expiatorio de las tensiones generadas por la dinámica social. No tienen voz, no tienen peso político, y tampoco peso económico. Por su mayor desvinculación de los recursos y mecanismos accesibles al conjunto de la sociedad, tienen una especial dificultad para articular cualquier tipo de respuesta ante la generación del estigma social o los abusos de poder. Igualmente, tienen escasa capacidad para producir consecuencias negativas a quien ejerce dicho abuso.

Evidencias de los estudios previos sobre jóvenes, grupos y violencia

En consonancia con lo que hemos expuesto anteriormente, a pesar de las diferentes condiciones de carácter macrosocial y cultural que diferencian a las sociedades latinoamericanas y europeas, parece existir una serie de procesos comunes que afectan a las formas de emergencia y organización de las agrupaciones juveniles de la calle e, igualmente, al tratamiento social del que son objeto. Así, las investigaciones, encuestas o intervenciones en el ámbito de las manifestaciones de las agrupaciones juveniles de la calle desarrolladas tanto en el Caribe, Centro y Sudamérica, como en Estados Unidos o Europa¹, y que adoptan una perspectiva psicosocial, antropológica o sociológica, apuntan algunas conclusiones generales sobre el fenómeno. Estas conclusiones trascienden los confines geográficos y parecen confluir con relativa independencia de las especificidades locales, de las categorizaciones previas realizadas con base en la gravedad del mismo o de la etiqueta que se emplee para definir el tipo de agrupación concreta.

En este sentido, los resultados obtenidos en diferentes contextos evidencian que no se trata de agrupaciones delincuentes o criminales, según la acepción convencional de los términos. Por el contrario, se pone de manifiesto, en primer lugar, que el origen y la función esencial de las agrupaciones juveniles de la calle están centrados en la consecución de fines sociales e identitarios.

En segundo lugar, señalan que la vinculación con el crimen organizado o los negocios ilegales es circunstancial, esto es, su participación en ellos depende de la condición social de sus miembros, de su contexto político, económico y social; por tanto, debe ser evaluada desde un nivel de implicación individual y en función del conjunto y tipos de delitos en los que se implican sus miembros. Entre, por un lado, el conjunto de delitos en los que se implican de forma específica algunos de los miembros de las agrupaciones juveniles de la calle a las que nos estamos refiriendo –lesiones, homicidio, robo con violencia y/o intimidación– y, por el otro, el

1 Entre las aportaciones de la propia conferencia contenidas en esta compilación podemos encontrar numerosos y valiosos ejemplos. Para un resumen, véase también AA.VV. (2004), Cruz y Portillo (1998) y Kazyrytski (2010).

conjunto de delitos en los que pueden llegar a implicarse –asesinato, robo y tráfico de sustancias ilegales a gran escala– podemos delinear, en realidad, un continuo. El desplazamiento a lo largo de dicho continuo –y, por tanto, la gravedad de los delitos– depende estrechamente del contexto: en medios marcados por la dependencia económica e histórica, la ausencia o desmantelamiento del Estado social en favor de un Estado policial y penal, la desestructuración y desigualdad sociales, la cercanía con las redes de negocios ilegales, la explotación y manipulación por parte de las organizaciones criminales bien de los miembros de agrupaciones juveniles, bien de la violencia de la que en ocasiones son protagonistas, así como la facilidad de acceso a las armas, introducen factores de riesgo que pueden sobrepujar las agrupaciones y sus jóvenes miembros hacia manifestaciones más extremas y con un carácter delictivo o criminal más grave. Esto puede llegar a desplazar las funciones sociales e identitarias del grupo por las meramente económicas. Ciertamente es que, en este punto, el grupo pierde la fisonomía de agrupación juvenil de la calle para convertirse, en realidad, en organización criminal y, en la mayoría de los casos, englobada en una organización de adultos. Pero este recorrido no es generalizable ni sustancial a las propias agrupaciones de la calle.

En tercer lugar, evidencian que la violencia en que se implican las agrupaciones de la calle, o algunos de sus miembros, es una estrategia de construcción identitaria grupal e individual legitimada a partir de una “cultura del honor”, y no una estrategia de control y competición sobre los negocios ilegales; menos todavía, una forma de expresión o conducta irracional, indiscriminada y autodestructiva. La “cultura del honor” es el auténtico elemento *transnacional* que caracteriza a las agrupaciones de la calle a las que nos estamos refiriendo. Ciertamente tiene también un carácter *glocal*, dado que se renegocia en el contexto cultural específico, pero sus raíces ahondan en la cultura mayoritaria del así llamado “capitalismo”, que domina los países económica y tecnocientíficamente “desarrollados” o “en vía de desarrollo”: cultura del poder subjetivado a través de la varonilización, siendo la dominación del otro por “derrota” –en el caso que nos compete, fundamentalmente física– el objetivo consensuado. El grupo, la élite o la clase tienen la función de legitimar la cultura, ser el acervo de estatus del que se sustenta el individuo y ser el recurso funda-

mental para el ejercicio de la “fuerza” cuando la individual resulta insuficiente. De ahí la responsabilidad directa y principal de las sociedades en el seno de las cuales las agrupaciones juveniles de la calle se visibilizan; de ahí su carácter *pro social* –incluso, *convencional* o *conformista*– y no *anti-social* o *contracultural*. Cuando señalamos la importancia de la fuerza física como estrategia de dominio y obtención de estatus para la cultura del honor y, por tanto, las agrupaciones juveniles de la calle, nos referimos a que sus objetivos simbólicos de supremacía sobre el otro se obtienen y manejan a partir de la *literalidad* del daño que ocasiona. Ahora bien, los objetivos simbólicos suelen marcar también los límites entre los cuales dicho daño tiene que mantenerse para que estos no se desvirtúen: la supremacía no puede contemplar, en la mayoría de los contextos y las circunstancias, la eliminación física del adversario, so pena de la pérdida del único interlocutor legítimo para reconocer dicha supremacía. Este límite, en ocasiones, es sobrepasado, pero, una vez más, ello depende de las circunstancias concretas (normalmente venganza multitudinaria por agresiones previas o situaciones que propician el descontrol individual y grupal) o el contexto estructural. Los procesos identitarios que hacen un uso “legítimo” –a partir del entramado normativo establecido por la cultura del honor a la que se adhieren algunos de los miembros de las agrupaciones juveniles de la calle que, justamente por ello, acaban siendo inevitablemente víctimas y victimarios– de la fuerza física son los que acomunan y explican el conjunto de delitos a los que hemos hecho referencia anteriormente: lesiones, homicidio, robo con violencia y/o intimidación. En concreto, dichos delitos son las consecuencias de las “peleas” y “piques” entre grupos o entre sus miembros, y están motivados por la obtención o el mantenimiento del estatus por parte de los mismos.

Por tanto, cuando se pretende, desde distintas fuentes y actores sociales, estrechar la asociación entre agrupaciones juveniles de la calle y delincuencia o crimen organizado se está, en realidad, construyendo una percepción distorsionada que permite manipular el fenómeno para objetivos políticos, ideológicos y sociales que nada tienen que ver con el mismo: controlar la percepción de amenaza de la población civil, justificar medidas de control y prevención fundamentalmente policiales y penales, mantener el statu quo.

Ello resulta más propicio, como hemos anticipado, con minorías que, como los jóvenes en situación de exclusión, no tienen acceso ni a canales de comunicación legitimados y con alcance, ni a formas de participación y gestión del poder efectivos, ni a sistemas económicos de consumo o producción influyentes. Los jóvenes son así, entre otros colectivos, un grupo “de riesgo” útil, además de omnipresente e inagotable. Pueden, finalmente, ser mantenidos en una situación de marginación y pasividad a partir de su rol social de consumidores de espacios y tiempos de “ocio”.

Desde esta perspectiva, resulta de importancia estratégica poder orientar la investigación a fundamentar, también, la caracterización de las agrupaciones juveniles de la calle como grupos educativos, para evidenciar que –lejos de ser el factor de riesgo más sustantivo de cara a la iniciación e implicación de los jóvenes en conductas y carreras delictivas– son formas de afiliación, pertenencia y participación positivas, y pueden llegar a ser, incluso, en contextos criminógenos, un factor de protección frente a la inserción del joven en los circuitos criminales. Debemos, por tanto, poder responder no solamente a la cuestión de si *son las agrupaciones juveniles de la calle una organización delictiva o criminal*, sino también a la pregunta de si *inducen al delito o son criminógenas*. Lo primero a partir de investigaciones que, por un lado, priman la validez ecológica al introducir la perspectiva de los propios protagonistas y al desarrollarse en los espacios naturales habitados por sus agrupaciones; y por el otro, enmarcan el análisis del fenómeno en el contexto político, económico, social, cultural, local y transnacional. Y lo segundo a partir de investigaciones que analicen los procesos psicosociales educativos de las propias agrupaciones. Ahora bien, ni unas investigaciones ni otras se verán cabalmente corroboradas si no dirigen también procesos de acción participativos que remedien los factores de riesgo de los niveles micro, meso y macro donde los propios jóvenes son el horizonte y el factor de cambio.

Para concluir este apartado, reseñamos otras conclusiones propuestas por las investigaciones, encuestas e intervenciones señaladas, sin entrar en profundidad en cada una de ellas, y de las que también se derivan los criterios que deben guiar la intervención con jóvenes y agrupaciones de la calle, de los que se habla más adelante.

- Las agrupaciones de la calle tienen características peculiares que las diferencian de otro tipo de grupos juveniles y de los grupos delictivos.
- La delincuencia de las agrupaciones de la calle no presenta profesionalización, y el comportamiento criminal no ocupa un lugar destacado en el conjunto de sus actividades.
- La violencia, fundamentalmente contra miembros y grupos rivales, sí es una característica definitoria.
- Con frecuencia se trata de la unión de amigos y conocidos, fundamentalmente varones, del mismo barrio.
- Pueden tener un gran número de integrantes y dividirse en subgrupos.
- El ingreso en el grupo puede estar ritualizado y contemplar la superación de determinadas demostraciones. El egreso, generalmente y para la mayoría, no está condicionado.
- Poseen una organización y estructura relativamente débiles, no se caracterizan por un liderazgo fuerte y estable, una fuerte subordinación, una clara división de papeles, ni un código formal de comportamiento. Sus miembros se pueden diferenciar en función del nivel de compromiso e implicación.
- Pueden, con frecuencia, asociarse a un determinado territorio y defenderlo ante las incursiones de grupos rivales.
- La integración en agrupaciones de la calle se relaciona con diversos tipos de factores del nivel familiar, escolar, grupal, social e individual.
- Las condiciones socioeconómicas del contexto son un factor de riesgo, al debilitar el papel socializador de las instituciones.
- La exclusión laboral conlleva una exclusión social, siendo uno de los factores de riesgo más sustantivos.
- La condición social de sus miembros y su pertenencia a minorías nacionales y étnicas depende del contexto.
- Ahora bien, no hay relación entre la pertenencia a minorías nacionales o étnicas y la pertenencia a agrupaciones de la calle, mas sí con las condiciones socioeconómicas en las que viven determinadas minorías.
- Las mujeres tienen un estatus inferior y desempeñan papeles secundarios respecto a los hombres; son generalmente excluidas de la toma de decisiones sobre asuntos del grupo; y adoptan un papel importante en la dinámica de la violencia, de acuerdo al rol de “mujer objeto”.

Fundamentos y estrategias para el diseño de acciones con agrupaciones juveniles de la calle

De acuerdo con las reflexiones anteriores, en el presente trabajo queremos proponer algunas estrategias de acción que pueden ser de utilidad para la intervención con agrupaciones juveniles de la calle. Su formulación se basa en diferentes fuentes interrelacionadas que reúnen la fundamentación teórica y la experiencia empírica derivadas tanto del trabajo directo como de la revisión de los trabajos llevados a cabo por otros equipos.

Desde la fundamentación teórica creemos que es de especial utilidad tomar como referencia diferentes marcos vinculados a la Psicología Social Comunitaria (véase Montero, 2003; Saforcada y Castellá Sarriera, 2008), interconectados con distintos referentes antropológicos, sociológicos y pedagógicos.

En primer lugar, el marco de la investigación-acción-participativa (IAP) (véase Fals-Borda, 1992; Reason y Bradbury, 2001; López de Ceballos, 1989). Este marco propone una forma de integrar investigación y acción social que estimula en todo momento la participación activa de los grupos/comunidades en la construcción del conocimiento y la transformación de la realidad social. Desde esta orientación, la investigación tiene, a su vez, como objetivo fundamental la obtención de conocimientos compartidos que permitan, por un lado, la toma de conciencia de la realidad y las necesidades del propio grupo, y, por otro, cimentar estrategias de acción consensuadas entre el equipo investigador y el grupo. Su sistema de trabajo pretende encontrar un equilibrio entre los diseños prefijados y los emergentes, combinando la sistematicidad con la flexibilidad y la sensibilidad a las demandas del entorno, y cimentando su efectividad en la fundamentación teórico-práctica, la integración del conocimiento de los propios protagonistas, la verificación intersubjetiva y la utilidad social del conocimiento.

En segundo lugar, resultan de especial interés las propuestas vinculadas a los marcos del *empowerment* (véase Rappaport, 1984; Musitu y Buelga, 2004). Esta aproximación entiende que los procesos de intervención deben tener como objeto y como método de trabajo la potenciación de la autonomía y las capacidades de personas, grupos y comunidades,

con el fin de que asuman el poder y el control sobre sus propias vidas y sus formas de organización. Desde esta perspectiva, se enfatiza que la intervención debe producirse en los diferentes niveles del sistema social y se contemplan, por lo tanto, diferentes acciones. A nivel individual, se proponen acciones como: la concienciación sobre los factores sociopolíticos que afectan la autoestima, la propia eficacia y la forma de afrontar los problemas; la potenciación de la capacidad de escoger y dirigirse hacia el cambio deseado; la promoción de las habilidades para la toma de decisiones y las habilidades de comunicación e interrelación; o la facilitación del conocimiento y acceso a los recursos. A nivel microsociedad y relacional: la potenciación de la participación en grupos y asociaciones; la potenciación de la reorganización en grupos autónomos; la promoción de estilos de liderazgo democrático y sistemas de toma de decisión eficientes, reduciendo los estratos jerárquicos y promoviendo la elaboración de valores comunes; o la facilitación a los grupos del acceso a la información y los recursos. A nivel mesosociedad: la potenciación de redes de relación; la potenciación de sinergias entre agentes comunitarios (asociaciones, organizaciones, agentes institucionales, etc.); o la promoción de acciones para la recuperación del poder de decisión en el contexto propio.

En tercer lugar, resulta de gran interés el referente de la aproximación psicosocial al conflicto (véase De Dreu, 2010; Scandroglio et al., 2008a). Esta aproximación ofrece un marco de análisis que permite comprender el conflicto, ya no como el resultante de desviaciones individuales o de factores inherentes a la personalidad de los sujetos, sino como el resultado de la interacción entre las características y trayectorias personales, por un lado, y las condiciones del contexto social (tanto el más inmediato como el estructural), por otro. Este marco permite, precisamente, articular la comprensión de la violencia vinculada a las organizaciones juveniles de la calle como una estrategia que emerge en el seno de condiciones sociales concretas para el cumplimiento de fines identitarios, en una forma alternativa a la establecida desde el orden social mayoritario. Ofrece, igualmente, un conjunto de potentes estrategias de gestión del conflicto y prevención de la violencia, centradas en la generación de mecanismos que permitan la satisfacción de las necesidades identitarias en formas diferentes a la violencia.

Desde la experiencia de nuestro propio trabajo, integramos los resultados derivados de dieciocho años de análisis de los fenómenos de violencia grupal juvenil desde abordajes cualitativos y cuantitativos, desde diseños sincrónicos y diacrónicos (véase Scandroglio et al., 2008b; Scandroglio, 2009). Igualmente, la experiencia directa de investigación-acción con la agrupación Latin King de Madrid desarrollada durante los años 2007-2009 (véase Scandroglio y López, 2010).

En función de los referentes anteriores, a continuación detallamos un conjunto de principios y estrategias para la intervención con agrupaciones juveniles de la calle.

La acción comienza por la investigación

Para fundamentar la intervención es imprescindible tener un conocimiento adecuado de las condiciones globales del fenómeno e, igualmente, de sus características específicas en el nivel local, incluyendo el análisis de sus manifestaciones, sus factores condicionantes y las percepciones que mantienen los diferentes actores implicados sobre el mismo.

La investigación es ya el primer paso de la acción

Resulta de excepcional utilidad vincular investigación y acción, contemplando la aplicación de métodos participativos que favorezcan la construcción de un diagnóstico compartido de la organización, su contexto, sus necesidades y sus propuestas de acción. Un adecuado desarrollo de este proceso ya supone el inicio de la acción transformadora, dado que la reflexión colectiva y la generación de visiones compartidas favorecen la autoorganización, la cohesión de los colectivos y el fortalecimiento de sus redes de relación.

El comienzo del proceso es esencial

El contacto e inicio del trabajo con las agrupaciones de la calle es uno de los elementos más complejos de los que depende todo el proceso. Se necesita de una aproximación exenta de preconceptos hacia el grupo, que respete y valore sus potencialidades, pero que, igualmente, explicita los valores y límites del equipo investigador. Algunas estrategias recomendables en este sentido son: introducirse a través de personas pertenecientes o valoradas por el colectivo; mantener claridad en los objetivos, potencialidades, límites y actores implicados en el proceso; reforzar y explicitar el carácter de excepcional valor que tiene la participación del grupo; refutar, si existen, expectativas negativas previas respecto a los profesionales externos; favorecer una buena imagen del equipo, promoviendo de forma implícita la percepción de competencia y la confianza; buscar y explicitar elementos y categorías compartidas entre el equipo externo y el colectivo; ofrecer información y recursos desde un inicio, y no solo solicitarlos; atender de forma consensuada a las demandas iniciales del grupo, con independencia del avance simultáneo del diagnóstico participativo; y mantener inicialmente la neutralidad ante los potenciales conflictos internos.

Participación no significa clientelismo

No se puede afrontar el proceso de diagnóstico e intervención con agrupaciones juveniles de la calle desde una perspectiva ingenua, ni puede darse por sentada la capacidad “natural” de los grupos para reconocer, desde un inicio, su condición y sus posibilidades. El reconocimiento de las potencialidades positivas de las agrupaciones y de su capacidad como referentes de socialización no debe dejar de lado el hecho de que están frecuentemente articuladas en torno a la subcultura de la violencia. Los procesos de marginación y exclusión a los que están sometidos sus integrantes y, habitualmente, el colectivo en su conjunto, facilitan fenómenos como la violencia inter e intragrupal, la cultura machista, el inmediatismo, el desconocimiento de los recursos del contexto o la desconexión con las dinámicas sociales y políticas del entorno. Esto hace que investigación y acción deban constituirse como un proceso de diálogo y negociación que

promueva la autoreflexión, la clarificación de los valores del grupo y del equipo externo, la reconstrucción del proceso de génesis de los procesos problemáticos de la organización, y el desarrollo de formas alternativas de funcionamiento conectadas con el contexto.

Intervenir no es asimilar

La intervención no debe estar al servicio de los intereses sociales o políticos que están directamente vinculados a la génesis de los procesos de marginación, exclusión y violencia juvenil. Es especialmente importante no olvidar el carácter estructural de los problemas que enfrentan las agrupaciones juveniles. La violencia está facilitada y construida desde el contexto social y deben reconstruirse las condiciones para que deje de estarlo actuando también sobre dicho contexto, de forma que las alternativas a la violencia puedan ser formas de acción social visibles, positivas y con efectos públicos.

El núcleo de la acción es la construcción de la identidad personal y colectiva

El eje central de la intervención es la facilitación de trayectorias vitales y procesos válidos de construcción de la identidad individual y colectiva que se articulen en torno a recursos distintos al uso de la violencia. Las acciones puntuales, descontextualizadas o meramente lúdicas que no ofrecen oportunidades para construir trayectorias vitales sustentables a medio y largo plazo no serían efectivas en la prevención de la violencia. En una sociedad articulada en torno a la explotación de la población en tanto fuerza de trabajo, un eje importante de vertebración de la identidad —cuando no la única forma de existencia, participación y acción social— es la inserción laboral y profesional. De ahí la importancia de potenciar la constitución, también, de trayectorias, competencias y formación profesionales.

La acción debe abarcar los diferentes niveles del sistema social

Para ser eficaz y sostenible, la intervención debe contemplar todos los niveles que condicionan la problemática ligada a las agrupaciones juveniles de la calle. De lo contrario, las intervenciones corren el peligro de ser simples perpetuadoras del statu quo o de generar efectos perversos o contrarios a los esperados. Pueden sistematizarse los diferentes niveles de intervención atendiendo a la clasificación adoptada por los marcos ecológico-sistémicos (véase, por ejemplo, Castellá Sarriera, 2008) de la siguiente forma: nivel individual (capacidades, habilidades y predisposición de la persona), *microsistema* (entornos de socialización inmediatos, como el grupo de iguales, la familia y otros grupos primarios), *mesosistema* (entornos de socialización secundaria, como vecindad/comunidad, ámbito escolar o asociaciones) y *exosistema* (sistemas de amplia dimensión como las políticas públicas, los medios de comunicación o las instituciones).

El conflicto no es la excepción, es la regla

El proceso de transformación de una agrupación genera conflicto en diferentes niveles: en primer lugar, con el contexto social, producido cuando la agrupación transita hacia formas de funcionamiento y espacios diferentes a los prescritos desde el estigma social previamente construido; en segundo lugar, conflicto interno o intragrupal, dado por la presencia de miembros externos y por la alteración de formas de vida y liderazgo previamente instauradas en la agrupación; en tercer lugar, conflicto externo o intergrupalo, derivado de la lenta evolución de las dinámicas de enfrentamiento previamente establecidas entre agrupaciones, y de los diferentes ritmos de transformación de las agrupaciones involucradas en la dinámica de la violencia en el contexto local. El equipo externo debe anticiparlo y afrontar su aparición desde una actitud de análisis de sus circunstancias y dinámicas, asumiendo una perspectiva a medio plazo, y valorando primariamente las intenciones, los esfuerzos y los cambios paulatinos, aun sin ninguna concesión a la legitimación o justificación del uso de la violencia. Algunas posibles estrategias de utilidad en este proceso serían el trabajo a través de la mediación de los líderes o miembros específicos, la

creación de momentos de expresión de los sentimientos y emociones generados por la situación en los jóvenes afectados, la anticipación de las consecuencias de la respuesta violenta a medio y largo plazo, y la generación de respuestas alternativas al enfrentamiento violento (vías legales, acciones dirigidas al cambio social, dimensiones de afirmación diferentes a la superioridad en los enfrentamientos físicos).

A continuación detallamos algunas sugerencias más específicas de actuación en diferentes niveles.

En los niveles macro y mesosocial:

- Aplicar conjuntamente estrategias de prevención, intervención y supresión.
- Crear y legitimar, a nivel social, figuras de representación, canales de comunicación, participación y visibilización de las agrupaciones juveniles en los ámbitos local y estatal.
- Involucrar la intervención en y con los medios de comunicación de masas para facilitar la reversión de los procesos de prejuicio y estigmatización social y favorecer un tratamiento más adecuado de los sucesos vinculados a las agrupaciones juveniles.
- Incidir en el nivel estatal y local en las políticas sociales y las políticas de juventud.
- Incidir en las políticas de seguridad y las políticas judiciales.
- Promover la generación de redes profesionales, académicas y de la sociedad civil destinadas a fundamentar formas alternativas de análisis y organización social.
- Favorecer específicamente la creación de foros profesionales y académicos de debate y reflexión.
- Realizar estrategias específicas de formación y sensibilización del contexto social.
- Favorecer el contacto con los agentes policiales locales y los cuerpos de seguridad especializados.
- Promover el trabajo en red y la interconexión con las entidades locales, incluyendo los gobiernos locales, las instituciones educativas y religiosas, los centros de salud y las fuerzas de seguridad; y desarrollar relaciones constructivas con la comunidad local.

En los niveles microsociales e individual:

- Involucrar e integrar desde el principio a las organizaciones juveniles informales, reconociendo las necesidades identitarias y de pertenencia de los jóvenes y sus agrupaciones.
- Enmarcar las acciones en los espacios de reunión y en las actividades habituales del grupo.
- Desarrollar las potencialidades positivas de las normas y sistemas de funcionamiento de los grupos preexistentes, utilizando sus canales de comunicación e influencia.
- Involucrar a los jóvenes líderes formales e informales o miembros activos.
- Contemplar el trabajo de asesoría o *counselling* con los líderes naturales, respetando las estructuras de liderazgo y comunicación de las agrupaciones.
- Involucrar a las familias de los integrantes de las agrupaciones juveniles en el proceso de intervención.
- Integrar acciones que permitan construir trayectorias de inserción sociolaboral exitosas a medio y largo plazo, favoreciendo las acciones de formación profesional adaptadas a colectivos con trayectorias de exclusión del ámbito educativo formal.
- Favorecer el desarrollo de acciones de asesoría individual en diferentes ámbitos (educativo, legal, laboral, entre otros) que faciliten, en el nivel personal, los problemas que dificultan la integración con el contexto.
- Favorecer el desarrollo de actividades económicas autogestionadas que permitan la obtención de recursos económicos a medio plazo.

Referencias bibliográficas

- AA.VV. (2004). *Maras y pandillas en Centroamérica. Políticas juveniles y rehabilitación*. Volumen III. Managua: UCA Editores.
- Castellá Sarriera, J. (2008). "El paradigma ecológico en la psicología comunitaria: del contexto a la complejidad". En *Enfoques conceptuales y técnicos en Psicología Comunitaria*, E. Saforcada y J.Castellá Sarriera (Coords.): 27-47. Buenos Aires: Paidós.

- Cruz, J.M. y N. Portillo (1998). *Más allá de la vida loca*. San Salvador: UCA Editores.
- De Dreu, K.K.W. (2010). "Social conflict: the emergence and consequences of struggle and negotiation". En *Handbook of social psychology*, S.T. Fiske, D.T. Gilbert y G. Lindzey (Coords.): 983-1023. Nueva Jersey: John Wiley & Sons.
- Fals-Borda, O. (1992). "La ciencia y el pueblo: nuevas reflexiones". En *La investigación-acción participante: inicios y desarrollos*, K. Lewin et al. (Coords.): 65-84. Madrid: Editorial Popular.
- Kazyrytski, L. (2010). *Las bandas callejeras*. Girona: Documenta Universitaria.
- López de Ceballos, P. (1989). *Un método para la investigación-acción participativa*. Madrid: Editorial Popular.
- Montero, M. (2003). *Teoría y práctica de la Psicología Comunitaria*. Buenos Aires: Paidós.
- Musitu, G. y S. Buelga (2004). "Desarrollo comunitario y potenciación (*empowerment*)". En: *Introducción a la Psicología Comunitaria*, G. Musitu, J. Herrero, L.M. Cantera y M. Montenegro (Coords.): 98-115. Barcelona: Editorial UOC.
- Rappaport, J. (1984). "Studies in empowerment: introduction to the issue". *Prevention in human services* N.º 3: 1-7.
- Reason, P. y H. Bradbury (2001). *Handbook of action research, participative inquiry and practice*. Londres: Sage.
- Saforcada, E, y J. Castellá Sarriera (2008). *Enfoques conceptuales y técnicos en Psicología Comunitaria*. Buenos Aires: Paidós.
- Scandroglio, B. (2009). *Jóvenes, grupos y violencia: de las tribus urbanas a las bandas latinas*. Barcelona: Icaria.
- Scandroglio, B. y J. S. López (2010). "Investigación-acción-participativa con la agrupación Latin King en Madrid: potencialidades y límites de una estrategia alternativa al control de los grupos juveniles conflictivos". *Revista de Antropología Iberoamericana* Vol. 5 Issue 2: 222-255. En <http://www.aibr.org/antropologia/05v02/articulos/050203.pdf>.
- Scandroglio, B., J. S. López y M. C. San José (2008a). "La teoría de la identidad social: una síntesis crítica de sus fundamentos, evidencias y

controversias”. *Psicothema* Vol. 20 Issue 1: 80-89. En [http://www. psicothema.com/pdf/3432.pdf](http://www.psicothema.com/pdf/3432.pdf).

——— (2008b). “Pandillas, grupos juveniles y conductas desviadas: la perspectiva psicosocial en el análisis y la intervención”. *Revista electrónica de investigación psicopedagógica* N.º 14 Vol. 6 Issue 1: 65-94. En http://www.investigacion-psicopedagogica.org/revista/articulos/14/espagnol/Art_14_222.pdf.

Violencia y políticas pertinentes de juventud

Dina Krauskopf*

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

La exclusión y la violencia en la constitución de identidades

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

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

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

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

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

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

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

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

Pandillas y sentido de vida

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

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

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

Problemas a considerar en la pertinencia de las políticas de juventud

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pertinencia de las orientaciones sobre juventud en las políticas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Modelos	Enfoques	Estrategias
Tradicionales	Transición a la adultez Etapa de preparación	Protección externa Sujetos pasivos de servicios y programas
Reactivos	Etapa problema para la sociedad	Discriminación etaria Control de riesgo y trasgresión Sistema penitenciario Marco legal tutelar a menores en abandono, deambulación, delincuencia Criminalización de la juventud en pobreza Sensacionalismo en los medios de comunicación Relevancia a juventud urbano-popular Populismo punitivo Adultocentrismo
Insuficientes	Énfasis en fase de preparación Universales indiferenciadas	Preparación Doctrina del menor irregular Compensatorias Focalizadas en problemas sintomáticos Sectoriales Dispersión de ofertas
Avanzados	Juventud ciudadana Desarrollo social Inclusión Diversidad	Actor estratégico del desarrollo Productor cultural Inversión en bono demográfico Colaboración generacional Interés en los medios de comunicación por visibilizar el desarrollo y aporte de las juventudes
Pertinentes	Doctrina de la protección integral Inclusión en el desarrollo productivo y social Sujetos explícitos de derechos Enfrentamiento a la exclusión Reducción de brechas sociales	Intersectorialidad Transversalidad Articulación local-nacional Institucionalidad fuerte de juventud Fortalecimiento del capital humano, social, cultural Promoción Prevención Reparación y restitución de derechos Reinserción Participación efectiva

Fuente: Elaboración propia.

La política pública de juventud

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

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

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

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

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

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

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

El enfrentamiento de la violencia juvenil en las políticas y programas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

Referencias bibliográficas

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

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

Ethnographic encounters: civil society campaigns against El Salvador's Mano Dura

Sonja Wolf*

Introduction

El Salvador's gang history dates back to the 1960s. The neighborhood-based crews of that time, bringing together marginalized youth to hang out, fight their rivals, and commit petty crime, were a nuisance but not a public security threat (Argueta et al., 1991). The situation changed markedly when members of Mara Salvatrucha (MS-13) and the Dieciocho were deported to their countries of origin. Both groups had been founded in Los Angeles' immigrant *barrios* that provided shelter to many Central Americans fleeing repression or U.S.-sponsored civil wars. In response to difficult personal circumstances and gang harassment some refugee youths joined existing gangs, notably the Dieciocho, or created their own group, Mara Salvatrucha. Once the isthmian conflicts had ended, the U.S. authorities stepped up the deportation of offending non-citizens. Exporting U.S. gang culture and hostilities, the returning gang members absorbed local gang phenomena and made them more virulent. Over the years they intensified their drug activities, accelerated their criminal involvement, and exercised greater violence (Cruz and Portillo, 1998; Santacruz and Concha-Eastman, 2001). El Salvador, however, long lacked a gang policy.

* Universidad Nacional Autónoma de México.

In July 2003, eight months before the 2004 presidential elections, President Francisco Flores (1999-2004) of the conservative ARENA (Alianza Republicana Nacionalista) party introduced Mano Dura to curb gangs and homicides. Comprising police/military patrols and area sweeps, the measure was accompanied by temporary anti-gang legislation (Ley Antimaras/LAM) that sanctioned the arrested of suspected gang members based on their physical appearance. Echoing the official discourse, the mass media demonized gang members and portrayed Mano Dura as the only viable response (Wolf, 2008). The timing and content of the initiative suggested that it constituted a populist penal policy that sought electoral advantage rather than effective gang control. ARENA had held the presidency since 1989, but in recent years the FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional), the ex-guerrilla grouping and main opposition party, had made important electoral advances at the municipal and legislative levels (CIDAI, 2003). Although in 2004 victory would again go to the right, in the preceding months it was widely felt that the FMLN's gains had strengthened prospects for an alternation in power. Since the elite remained concerned at the possible erosion of its privileges, ARENA (the oligarchy's political vehicle) would rapidly have to bolster its electoral standing if it was to retain its influence over the state.

Mano Dura appealed to a population that had tired of chronic insecurity, and since it afforded ARENA substantial political benefits, it became a central campaign theme and proved crucial for the right's presidential victory (Cruz, 2004). However, the plan was manifestly ineffective in achieving its objectives. Arrest figures spiraled, but most detainees were released for lack of evidence (FESPAD, 2005). Homicides rose from 2 172 murders in 2003 (six per day) to 3 928 in 2006 (11 per day) (*El Faro*, June 2 2008), making El Salvador the most violent country in Latin America. Furthermore, the gang problem became increasingly unmanageable. Gang-segregated prisons, instituted to avoid clashes, permitted inmates to strengthen gang-internal structure and cohesion while rampant penitentiary corruption facilitated cell phone smuggling and hence the planning of crimes. At the same time, gang youths required more money to support their imprisoned peers, yet Mano Dura had inflamed

social intolerance and diminished licit job opportunities for them. Consequently, large-scale extortion soared, especially in the transport sector (Savenije, 2009).

Mano Dura was hugely popular with ordinary Salvadorans, but heavily criticized by judges, the political opposition, and non-governmental organizations (NGOs) working on youth and public security issues. These sectors rejected the initiative because of its suppressive focus, the unconstitutional anti-gang legislation, and its neglect of prevention/rehabilitation. The critique, though, remained largely ineffective. For Súper Mano Dura President Antonio Saca (2004-2009) announced a stronger emphasis on prevention/rehabilitation, but the programs were dispersed and underfunded (Jütersonke et al., 2009). Suppression remained the dominant approach both at the domestic and transnational levels where El Salvador became more heavily involved in U.S.-sponsored regional anti-gang initiatives that view the gangs as transnational organized crime networks and favor law enforcement cooperation over prevention/rehabilitation (Wolf, 2009b). The spiraling murder rate made Mano Dura a political liability, and in mid-2006 the measure was quietly withdrawn. Hardline policing, however, continued, suggesting that criticism of it had made little impact.

This article presents the findings of eight months of ethnographic research conducted in 2006 in three Salvadoran NGOs that had challenged suppression and promoted an alternative gang policy encompassing investigative policing and prevention/rehabilitation. The objective is to examine how these civil society groups—the legal advocacy organization FESPAD (Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho), the peer rehabilitation group Homies Unidos, and the Catholic development NGO Polígono Industrial Don Bosco—contested Mano Dura and why their activism remained relatively ineffective. Specifically, the article considers how both the domestic context and organizational characteristics shaped NGO strategies—legal and policy advocacy, gang empowerment/rehabilitation, and modeling a gang program—and ultimately their policy influence. I argue that while contextual factors constituted critical advocacy barriers, for organizational and tactical reasons NGO advocacy failed to generate sufficient pressure to motivate policy change. The

article begins by outlining El Salvador's socio-political context and the organizational criteria that shaped NGO advocacy. It then supplies a portrait of each agency, discusses their advocacy strategies, and compares the approaches to show why these largely failed to reorient the government's gang policy. Lastly, I offer some comments on gang control under the first FMLN government that was elected in 2009 and had pledged to focus on crime prevention. This research sought neither to evaluate the gang programs of specific NGOs nor to undermine their reputation, even though it entails an appraisal of these organizations and their work. Rather, the intention is to show how these agencies operated and why their efforts to foster comprehensive gang control ultimately failed. The findings entail lessons for future gang-related advocacy.

NGO ethnography

Explaining NGO attempts to promote an alternative gang strategy requires investigating the socio-political environment as well as agency characteristics and strategies. Both dimensions help appreciate the exogenous and endogenous factors inhibiting or facilitating NGO advocacy.

El Salvador's historical and contemporary context

El Salvador's economic and political affairs have traditionally revolved around the country's oligarchy. By virtue of their vast social and financial power these dynasties were able to exercise substantial influence over state institutions and policy-making. Until the early 1930s they protected their interests through direct political control and institutionalised violence (Dunkerley, 1982). Over the next five decades the elite retained its economic dominance but ceded the reins of government to the military, which acted as the guardian of the moneyed classes and forcibly quelled any challenge to the status quo (Stanley, 1996). Permanent exclusion of the majorities prompted recurrent challenges to unjust socio-economic structures, but all resistance was violently crushed. This cycle convinced many Salvadorans that peaceful change was unattainable and armed

struggle the only feasible route. Alarmed by the revolutionary threat, in October 1979 a progressive faction of the Salvadoran army staged a coup to create a democratic political system and initiate pro-poor policies, but the junta's reforms were blocked by conservative officers (Paige, 1997). The military-oligarchy alliance had broken and soon thereafter the civil war ensued, pitching the government army against the guerrilla organizations of the FMLN. The elite, however, moved swiftly to reassert its dominant position in the country and in 1981 created a political party that would henceforth defend its economic and political interests. Following its 1989 presidential victory, the government of Alfredo Cristiani embarked on a United Nations-mediated process that culminated in the 1992 peace accords and ended the fighting that had occasioned more than seventy thousand civilian deaths and shattered the nation's economy.

The factors that facilitated a negotiated settlement include a change in post-Cold War U.S. foreign policy, the erosion of the FMLN's external support and a softening of its own ideological stance, a military stalemate, international outrage at the Jesuit killings, the impact of the regional peace process, the war's socio-economic costs, and pro-peace public opinion (Dunkerley, 1993; Montgomery, 1995). A prime factor, however, was a shift in elite economic interests and an associated preference for ending the war and managing a transition to electoral democracy. ARENA's electoral success convinced moderate parts of the elite that a more pluralistic political system was a desirable concession in return for a cessation of the conflict and the prospects of rebuilding its influence (Juhn, 1998). Yet, the right endorsed only a limited conception of democracy—restricted to elections and free speech—and rejected the notion that it might be used to redress the imbalance of socio-economic power (Paige, 1997). Elite indifference to democratic consolidation would stall the creation of an institutionality and policy-making consistent with the new regime.

Over the past two decades the country has made important strides, including the definite cessation of hostilities, the military's removal from political life, the creation of a new civilian police force, the political integration of the left, improved respect for human rights, and greater freedom of expression. Notwithstanding these advances, El Salvador's democracy remains fragile. State institutions remained politicized, protective of elite

interests but unresponsive to majority needs (Wolf, 2009a). The judicial system lacks independence and effectiveness in dispensing justice, and weak investigative policing means that only four percent of homicides are successfully prosecuted (Blanco and Díaz, 2007). The media, traditionally the elite's mouthpiece, have reversed some of their earlier openings and provide only limited space for dissenting voices. The neoliberal policies followed by successive ARENA administrations have preserved economic inequalities, and the poverty reduction that has occurred is due to large-scale out-migration and the associated flow of remittances (PNUD, 2003). Gang activity flourished in many marginal urban zones, and crime and violence reached unprecedented levels. Persistent economic problems and insecurity, as well as a generalised perception that little has been done to tackle them, has led to widespread disillusionment (Cruz, 2002).

In short, the country's transition to electoral democracy bolstered civil and political rights, but produced no fundamental power realignment and preserved certain dynamics that neutralize social change efforts. Three contextual factors in particular were salient in affecting NGO advocacy: the persistence of elite influence, the nature of the ruling party, and concentration of media ownership. If the environment supplies facilitating and inhibiting conditions for NGO advocacy, organizational characteristics and strategies are all the more crucial for impacting policy formulation and implementation.

Researching NGOs

This research departs from the view that “[w]hat is on paper an organization becomes a ‘living, breathing’ social organism, with all the intricacies, emotions, and contradictions we associate with human relations” (Schwartzman, 1993: 18). Rather than merely analyzing how and under what conditions NGOs sought to promote an alternative gang policy, I was interested in the ways that staff constitute the organizations on a daily basis. In each setting the research explored everyday activities and social processes, including NGO workers' motivations, the stories they tell, and the interests, values, beliefs, and experiences they bring to their job.

NGO activist capacity and strategies depend on organizational formation and maintenance. These internal factors are critical for understanding why some agencies are politically influential while others are not (Ahmed and Potter, 2006). Organizations often arise because an individual or group identifies a problem, decides that it should be addressed, and seeks to mobilize people and resources to achieve that purpose. These “organizational entrepreneurs” (Ahmed and Potter, 2006: 25) commit time and energy –and sometimes funds– to establish an NGO, define its mission, and steer it through its initial phase of development. Once created, agencies must acquire the capacity to conduct their operations whilst ensuring their sustainability. Maintaining an organization requires not only commitment, but also human and material resources. Therefore, staffs need to develop their fundraising ability as well as the skills and knowledge required to advance their agenda. A shortage of funds and technical know-how affects NGOs’ ability to create policy change, and for many of them organizational survival often becomes a challenge in itself.

Advocacy strategies vary depending on the objectives pursued. NGOs’ strategic choices, while circumscribed by organizational capacity, hinge on two endogenous factors: status and ideology. Groups with a positive reputation, often won through demonstrated competence, can draw on their credibility to access the political system and the media more easily. However, the strategies NGOs adopt are also informed by their ideological position. NGOs differ in how they view an advocacy issue and seek to effect policy change. The stance they take on each question has consequences for the political outcomes they strive for. NGOs may support policy changes, but what transformations they can induce will depend on the nature of their involvement in the policy process (Casey, 2004). Their ideological position shapes the broader tactical style, which in turn determines substantive priorities and the degree of antagonism with which the authorities are approached. The organizations I studied implemented different advocacy strategies, which gave preference to direct policy influence or change on the ground. Although the immediate targeting of decision-makers may seem the more obvious approach, NGO advocacy can aim for policy alternatives through other means such as the empowerment of

weaker social groups or the creation of innovative programs. While these efforts do not constitute direct interventions in the policy process, they alter the policy context and can pressure the administration to adopt different guidelines.

To assess the organizations' influence I compare their policy positions with their achievements at three levels: government discourse, policy change, and state behavior (see Keck and Sikkink, 1998). An administration's rhetorical commitments may be interpreted as a victory for the NGOs or an attempt to stifle further criticism. More importantly, one must ascertain whether a shift occurs in both policy and behavior: the adoption of new guidelines may seem to denote success, but the existence of policy documents and institutions is meaningless in the absence of implementation. Indeed, the outcome of the advocacy efforts, notably the persistence of *Mano Dura*, points to limitations in the NGO strategies.

Contesting Mano Dura FESPAD

- The institutional history

FESPAD emerged during the final years of the armed conflict when a group of local lawyers hoped to craft a more democratic and rights-respecting society. Combining academic work with popular legal education, the agency managed to raise its public profile and establish itself as a reference point in the areas of human rights and the administration of justice. When FESPAD sought to promote an alternative gang policy, its reputation as a respectable and professional organization would be important in affording it access to decision-makers. In its attempts to influence the design and implementation of legislation and public policies, the NGO draws on a variety of tools, including citizen organizing, legal aid to human rights victims, the documentation of abuses, the evaluation of policies and state behavior as well as legal and policy proposals.

In 2006 FESPAD was structured around two thematic centers one of which, the Center for Criminal Studies of El Salvador (CEPES), was

tasked with advocating an alternative gang policy. Originally formed around a critically-minded group of law students, CEPES members were sensitive to the country's political history and sought to infuse their thinking into the centre's work. The small cluster of staff had been carrying out activities in the fields of public security and criminal justice, producing legal analyses and assessments of policies and institutional developments. To stimulate changes the CEPES disseminated reports and publicized its stance in paid ads placed in the country's principal newspapers. This preference for research over action-oriented work helps understand the limitations of the center's gang-related advocacy.

The NGO's technical expertise, however, is hard to deny, and government officials have quite readily consulted the lawyers on legal affairs or sent police officers to FESPAD's community policing workshops. Given both the organization's extensive range of concerns and the persistent difficulties in resolving them, FESPAD enjoys regular participation in the country's political life and, by implication, public visibility. However, the NGO lacks the resources to make a sustained commitment to the resolution of long-term problems and mostly limits its involvement to particular junctures. Its gang-related advocacy exemplifies the implications of this choice.

- The strategic repertoire

FESPAD challenged Mano Dura through several instruments. Initially, the NGO protested the plan through media and research-based advocacy, issuing public statements and reports disclosing ineffectiveness of suppression and the HRVs associated with it (FESPAD, 2003; 2004). The mainstream press offered FESPAD the means to reach decision-makers, but rightist groups used the same platform to assail the NGO for coddling criminals while leaving upstanding citizens unprotected (*EDH*, 2003a; 2003b; 2003c). Pro-Mano Dura news coverage crowded out the agency's voice, and the publications, valuably exposing illegalities to public opprobrium, were not followed by additional lobbying. The reports aimed to stir the government into action, yet this "shaming methodology" (Roth, 2004:

67) depended on the media's willingness to reveal abuses and the authorities' vulnerability to such publicity. Since the administration was presumably aware of *Mano Dura's* adverse effects but lacked the political will to take a different approach, FESPAD would have needed to buttress these advocacy mechanisms with greater pressure. The failure to do so was one of the most glaring omissions in the NGO's tactic.

In an important second step the agency resorted to multilateral institutions. As Antonio Saca's *Súper Mano Dura* campaign was in full swing, FESPAD and other civil society organizations submitted a shadow report to the UN Committee on the Rights of the Child. The body's recommendations (UNCRC, 2004) echoed the concerns of Salvadoran human rights defenders. By projecting this information onto the international stage and triggering external demands for state compliance with human rights standards, these actors had initiated a "boomerang pattern" (Keck and Sikkink, 1998) that helped unblock the local policy process. Although a comprehensive gang policy would ultimately not be implemented, these developments had at least sent the message that suppression and constitutional infringements were unacceptable.

When the incoming Saca administration convened an Anti-Gang Forum, ostensibly to reach a consensus on comprehensive gang control, FESPAD was among the few civil society groups that had been invited to share their expertise. CEPES members participated to prevent the design of further LAM-style gang legislation and to insist on prevention/rehabilitation programs (Montoya, 2005). The event received considerable media coverage, allowing the government to imply that it was serious about gang control. From an advocacy perspective, however, the outcome was disappointing. Participants decided against special anti-gang laws and reaffirmed the need for prevention/rehabilitation (Montoya, 2005), but these alternative measures would not be pursued with the same urgency as suppression. While FESPAD's positive reputation had afforded it access to policy-makers, at the decision-making table it proved less adept at managing the power dynamics involved. On the one hand, the forum had amounted to "invited" rather than "created" policy space (VeneKlasen and Miller, 2007: 208) in which FESPAD did not participate on its own terms. On the other hand, the NGO appears

to have misjudged the possibilities for consensus and underestimated the need to demonstrate greater negotiating power. Having failed to anticipate that they might be co-opted for publicity purposes (Montoya, 2005), the lawyers could not translate their access to decision-makers into influence over them.

While FESPAD remained expectant that prevention/rehabilitation programs would materialize, it sought to carry forward its advocacy through its legal aid clinic. Specializing in the defense of low-income juvenile offenders, the advice centre aimed to set legal precedents as a means of lobbying for state accountability on HRVs, particularly police harassment/malpractice and abuses in juvenile reformatories. As part of this work the NGO hoped to challenge Mano Dura through an emblematic case of police harassment. The example concerned a deported ex-gang member who had suffered repeated blows and unfounded arrests since his return to El Salvador in early 2003. FESPAD formally requested an investigation into arbitrary acts, but the matter did not advance both for lack of evidence and institutional reluctance to oppose police misconduct. The public prosecutor assigned to the case considered it "political" and refused to investigate police who he thought merely sought to tackle El Salvador's gang problem (Gallegos, 2006). Another case, concerning the suspected police killing of a gang member, did not prosper either, because the victim's mother received threats by PNC members and desisted from proceeding against the institution (Montoya, 2007). Thereafter FESPAD resigned to the apparent impossibility of criticizing Mano Dura through the legal aid clinic and instead worked on a local gang program.

This initiative formed part of the Children in Organized Armed Violence (COAV) project that had begun with a ten-country study (Dowdney, 2005) and required developing a proposal for gang violence prevention. The target site was the south-central city of Zacatecoluca, which witnessed drug and gang activity and as of 2004 ranked sixth among the nation's twenty most violent municipalities (IUDOP and FESPAD, 2007). For the COAV Cities Project, the CEPES and the Jesuit University's public opinion institute (IUDOP) convened a working group of governmental and civil society actors to craft the policy document. The

committee, created earlier to address the town's broader problem of violence, enjoyed the support of the FMLN mayor who was also meant to execute the strategy.

Over a six-month period twelve workshops were held, requiring participants to analyze risk factors, propose solutions, and identify the actors responsible for implementing them. The organizers drafted the policy paper and submitted it to the FMLN mayor for implementation. However, the 2006 municipal elections brought into power an ARENA government, which declined to undertake the pilot intervention (Montoya, 2007).

The principal shortcomings of the project were fourfold. First, most members of the inter-institutional committee lacked gang expertise and instead based their ideas on intuition and personal experiences. Second, the policy document failed to specify how the recommendations might be implemented and ignored issues of targeting, gang processes/structures, and community contexts (see Klein and Maxson, 2006). Third, the community-based gang prevention program was not paired with a national gang strategy and –in the absence of multi-level inter-institutional cooperation, less suppressive policing, and macro-level responses to structural issues– was unlikely to have had much impact. Fourth, FESPAD's failure to anticipate the mayor's antagonism to the project suggests both a lack of preparation for the way political developments may interfere with advocacy and a perception of gang control as a technical –not a political– problem. Their policy rejected, the lawyers permitted the project to peter out when it needed to be reinforced.

Homies Unidos

- The story of Homies Unidos

Homies Unidos (HU) emerged due to the inspiration, organizing skills, and fundraising efforts of Magdaleno Rose-Ávila. During a temporary stay in San Salvador the Mexican-American ex-gang member turned activist happened upon deported gang youths and eventually persuaded

them to conduct a gang study and establish their own NGO (Rose-Ávila, 2007). Having secured external funding and research support, Magdaleno recruited 22 gang members, mostly of MS-13 and the Dieciocho. The group was trained to conduct a survey among more than a thousand active gang members to explore their reasons for gang joining and their perceptions of gang life and personal needs. The resulting study (Cruz and Portillo, 1998) concluded that gang joining is facilitated by factors such as social exclusion and poor educational/job opportunities and found that 85% of interviewees were prepared to abandon the most pernicious aspects of gang membership but not its perceived benefits (friendship, solidarity, and respect). The research thus invited gang programmers to offer youths opportunities and accept them as *pandilleros calmados* (gang members retired from drugs and violence).

Basing its philosophy on this study, Homies Unidos aimed to empower gang members by bringing together former rivals who would design solutions to their peers' problems and encourage them to abandon drugs and violence. The HU objective was to act as a bridge between gang members and the conventional world and provide access to opportunities. HU staff recruitment and training were reserved for gang members, because they were thought to identify with, and respond to, their peers more readily than those with no experience of gang life. During the formative years Magdaleno worked to bring together MS and Dieciocho personnel in equal measure. However, given the long-standing hostilities between them it proved challenging to maintain a balance, and one of the groups tended to dominate the organization at one point or another (Rose-Ávila, 2007). By 2006 the agency had come to be staffed exclusively by former Dieciocho members working mostly with this gang. HU workers' identification with gang culture, I argue, limited their policy influence since it informed their strategic choices and shaped external perceptions of the NGO which in turn restricted their relationships with other actors.

During Magdaleno's time emphasis was placed on staff training, the internalization of the HU mission, and the development of programmatic content. The leadership, however, neglected transforming HU members' values and thinking patterns and monitoring whether they did indeed withdraw from drugs, crime, and violence. Sexual harassment and

other inappropriate behavior, for example, was largely ignored, some personnel were suspected of drug sales and one apparently killed over it (Gage, 2007). These incidents suggest that Homies Unidos struggled early on to establish itself as a professional organization. When Magdaleno ended his participation after two years to move on to other activities, he left NGO maintenance and operations in the hands of individuals who had yet to overcome their gang past. Indeed, the organizational entrepreneur acknowledged (Rose-Ávila, 2007) that after his departure the agency experienced an institutional deterioration, because some of the recruits sought a cover for continued gang activity. In short, after Magdaleno's departure HU staff had yet to successfully address both their personal situation and institutional strengthening before they could be reasonably expected to conduct gang-related advocacy.

Today Homies Unidos carries out six programs to further its empowerment strategy: staff development; prevention (information politics); education (school placement and provision of access to university scholarships); health (sexual health education and HIV/AIDS awareness sessions); rehabilitation (provision of access to drug treatment, tattoo removal, and job training/development); and human rights (activities related to the defense of gang members' rights). Additionally, the agency assists journalists, students, and researchers in gaining information about, or access to, gangs.

Three areas that are fundamental to successful NGO operations constituted critical barriers to HU advocacy: funding; job routines; and staff skills. First, like other Salvadoran NGOs Homies Unidos is constrained by the project-driven nature of donor assistance and a hostile domestic funding environment, but its fundraising situation is compounded by personnel's past gang membership and criminal involvement. Besides, HU members lacked the ability or motivation to hone their grant-seeking skills and strengthen organizational sustainability, pursuing instead a series of stop-gap measures to keep the organization afloat. Second, if Homies Unidos was to function as an organization, its employees had to internalize conventional values and to conform to agency norms. However, personnel were highly individualistic and often failed to adhere to NGO-internal rules and practices. Overall, the NGO lacked strong

leadership, the commitment to perform tedious but necessary chores, and the ability to plan and organize its advocacy agenda. Third, Homies Unidos has probably had to cope with a higher staff turnover than other NGOs. Frequent personnel changes weakened the organization and required time and resources to be invested in staff training rather than advocacy efforts. HU workers are streetwise and emotionally dedicated to gang members, but have not developed the professional skills required either for NGO maintenance or for gang-related advocacy. Despite their apparent skills deficit HU staff have resisted the recruitment of outsiders who have no gang past but abilities that might strengthen Homies Unidos and therefore its advocacy.

An important characteristic of Homies Unidos was the use of storytelling, which can aid individuals in communicating certain experiences, explaining successes and failures, or sustaining a particular impression of their organization (Schwartzman, 1993). The accounts HU members narrated were of two kinds (rationalizations and image-management) and concerned maintenance difficulties and NGO activities. The most prominent tale came to the fore whenever NGO personnel were required to speak about Homies Unidos and its work. Staff had developed the habit of documenting events with photos and presenting them with “the story of Homies Unidos” to construct a particular account of the group and its contribution to gang control. However, the information largely concerned past activities and conveyed little about the organization’s contemporary situation. Rather, it seemed designed to sustain a positive image of Homies Unidos and its work. What was in appearance a functioning NGO had not matured sufficiently to effectively advance its agenda.

- Gang empowerment and rehabilitation

As part of its prevention program HU staff use their first-hand experience of gang life to warn about its perils and insist on the need for alternative responses. These speaking engagements take the form of a testimonial discourse and are performed during school-based events or gang violence seminars to raise awareness among the target audience. The stories

address what it means to be a gang member and draw attention to the social marginality surrounding gang youths. As an advocacy tool gang *testimonios* illustrate not only the possibility of positive change, but also underscore the need to prevent the destruction of more human lives. While the stories' impact on gang control remains uncertain (Decker and van Winkle, 1996; Hoffmann, 2004), as a form of "information politics" (Keck and Sikkink, 1998: 18) they can help alter the policy context and increase pressure for comprehensive gang control. Information politics had the potential to advance HU advocacy. However, in 2006 the talks did not get beyond the planning stage, partly because renewed funding difficulties made organizational survival a priority, partly because the arrest of one employee (discussed below) temporarily displaced any concern for routine work.

The human rights program was important in that it confronted the discrimination, police harassment, arbitrary arrests, and appalling detention conditions facing gang members. Yet, it reflected organizational and strategic weaknesses and could hope to achieve little more than to address immediate problems in an isolated fashion. Over the years Homies Unidos countered gang suppression by (unsuccessfully) challenging the constitutionality of the LAM, supporting protests against the prison situation, and reporting abusive policing practices, but made no sustained effort to reorient gang enforcement. These steps aside, HU staff spent much of their time at police stations to secure the release of recently-arrested gang members, often without success. The human rights program offered perhaps most scope for lobbying activities, such as the targeting of government, media outreach, or collaboration with other NGOs. Its difficulties, however, were twofold. First, the authorities were largely unreceptive to calls to respect gang members' rights, especially if these requests came from ex-gang members. Second, HU staff had learned to speak the rights language, but had no strategy to advance these principles in practice. Instead, personnel invested time and scarce resources in activities that responded to their peers' needs but were unlikely to further their advocacy.

To kindle gang youths' transition to a more conventional lifestyle, Homies Unidos helps them access services such as skills and job develop-

ment. The NGO has reportedly placed a number of ex-gang affiliates in vocational training (Romero, 2006), but employment opportunities have been more difficult to secure given the scarcity of meaningful jobs and private sector reluctance to hire gang members. Self-employment in the form of a microenterprise can therefore constitute a valuable source of income for individuals with tattoos or a criminal record. In 2006 Homies Unidos began one such experiment as part of a rehabilitation project for members of the Dieciocho clique in La Campanera, Soyapango, a deprived industrial conurbation outside San Salvador. The agency provided the inductions and infrastructure for a bakery and offered to organize workshops on issues such as HIV/AIDS and human rights. The gang members were expected to prepare bread and pastries for daily sale by non-tattooed helpers and turn the scheme into a self-sustainable venture. Although the bakery got off to a successful start, soon after its inauguration arrests of some of the youths prompted the work to come to a standstill. To protest the harassment and detentions Homies Unidos solicited appointments with the police chief and even requested his appearance before a legislative commission. However, all petitions remained unsuccessful, suggesting that the organization lacked the capacity to gain access to, let alone exercise influence over, officials and press for changes in policing. The bakery was to encounter yet greater problems, but meanwhile the NGO faced its own internal crisis that distracted from its advocacy activities.

In May 2006 Heriberto, the director of rehabilitation, was arrested for the murder of another Dieciocho member. In February 2007 Heriberto and the co-defendant (an active Dieciocho member) would be sentenced to 16 years in prison for the crime, ostensibly committed over a gang-internal drug dispute (Tribunal Quinto, 2007). The country's media instantly seized on the case, and even though HU staff set aside routine tasks to mobilize support for Heriberto, news of the arrest quickly spread and dented the NGO's reputation. International donors phoned in to voice their concern, and domestic actors expressed to me their wariness of an organization they had already perceived as biased and unreliable. However, HU personnel remained focused on Heriberto's welfare and made no public relations effort to restore some of the agency's previous status.

On my following trip to La Campanera I accompanied two HU employees who wanted to check on the bakery and hold an HIV/AIDS awareness workshop for which they had enlisted an external speaker. My companions filmed the event and provided the youths with food and a generous amount of condoms. While these contributions were positively received, it is unclear how they might contribute to gang violence reduction. In fact, HU staff seemed more concerned with meeting their peers' personal needs than with finding ways of translating their rhetoric of gang empowerment and alternative gang control into a more powerful advocacy agenda. The bakery team, on the other hand, had incurred financial losses and suffered under the irregular working hours of some youths.

When I next visited La Campanera, this time with two probation officers, the community was under a police-military siege and the bakery closed. Homies Unidos and the gang members would publicly condemn police harassment and fault the PNC for its perceived interference with the rehabilitation initiative (LPG, 2006). The police, however, had increased their presence in the area after one youth had killed a particularly bothersome law enforcement officer (Poveda, 2006). As tensions grew the police even raided a 200-strong funeral wake, forcing the males to strip down to their underwear and beating them prior to their arrest (IHRC, 2007). The incident offered an opportunity to highlight police abuse against gang members and press for more rights-respecting law enforcement. However, Homies Unidos closed the Campanera bakery and ceased its activities in the community, arguing that gang suppression had made its work impossible (Romero, 2006).

Two observations are warranted here, one about the project's place in gang-related advocacy, the other concerning its premature end. First, the bakery could have helped to alter the policy context and pressure the authorities into pursuing an alternative to *Mano Dura*. Specifically, Homies Unidos could have combined it with media work to show that gang control required employment opportunities and that it could offer a way of addressing the problem. However, staff neglected to tie the project into a broader lobbying strategy. Second, the NGO insufficiently monitored the bakery to determine whether the youths were beginning to withdraw from crime and violence. Oversight was important partly

because skills/job provision does not necessarily lead to gang desistance, partly because Mano Dura had encouraged more gang members to solicit a rehabilitation initiative from Homies Unidos (Romero, 2006). I do not argue that the Campanera youths merely sought to convert the bakery into a gang hangout, but some of them were often unaccountable, and drug consumption in the bakery continued (Poveda, 2006; Ramírez Campos, 2006). Instead of closely supervising the youths and fostering dialogue with the police, HU staff lacked the creativity or motivation to design a project that fulfilled the dual purpose of rehabilitation and gang-related advocacy.

The Polígono Industrial Don Bosco (Polígono/PIDB)

- The Polígono's Salesian roots

The Polígono emerged and expanded largely due to the creativity and fundraising efforts of its founder and director, the Spanish priest José Moratalla. "Padre Pepe" designed the organization to meet its host community's development needs, but retained his congregation's traditional concern with the spiritual-material welfare of society's most underprivileged youths. Moratalla's attempts to alleviate their social marginality began in 1985 when he assumed a teaching post at the Salesian School in La Iberia. Situated in eastern San Salvador, this *barrio* grew from a temporary, 1960s post-earthquake settlement into a permanent housing option for many low-income families.

Upon his arrival in La Iberia the Father found a community rife with alcoholism, drug consumption, and high levels of crime and violence. In the absence of meaningful jobs many girls had turned to prostitution while male youths were involved in delinquent gangs. Over time the priest realized that education and work training alone did not permit individuals to secure decent employment. A possible solution lay in the creation of co-operatives, which could provide jobs and enable people to overcome a culture of dependency (Moratalla, 2006). Moratalla persuaded the local mayor to lease a piece of land, and on what was the municipal

rubbish dump youths started building their future workplace. In 1988 the Polígono commenced operations with ten mostly industrial, co-operatives and later added a multi-storey educational institute (Cuerno, 2004; Moratalla, n/d).

La Iberia offers a picture of progress, but social problems persist in this community of 45 thousand inhabitants. Bordered by a defunct railway line, factories, a market, and a bus terminal, the zone lacks recreational space, suffers from noise and air pollution, overcrowding, and insalubrious living conditions (UCA, 2003). At least 80% of families work in the informal sector (EDYTRA, 2006), and due to job-related migration most homes are single-parent households (Azucena, 2006). More significantly, crime remains pervasive, particularly homicides, robberies, extortions, drug sales, and gang activity. Indeed, the Polígono's location in MS territory has exposed staff and students alike to gang harassment and extortions (Ramírez, 2006).

The NGO's residential program for at-risk youth, gang members, and juvenile offenders was adopted in a rather fortuitous manner. Moratalla and his staff had been worked with street children, but these began to be absorbed by gangs. When in 1995 UNICEF proposed a scholarship-based alternative to the deficient rehabilitation in juvenile reformatories, gang members started being transferred to the Polígono for sentence completion (De Varela, 2005). Over the years, however, PIDB staff recognized the challenges of gang rehabilitation and restricted entry to applicants who had demonstrably relinquished their gang mentality (Ramírez, 2006).

Despite these limitations the agency has acquired a reputation as a successful gang prevention/rehabilitation centre. Its standing afforded the NGO positive media coverage and facilitated access to policy-makers and funding. Like many NGOs the Polígono has experienced financial difficulties, but developed a robust donor base. Besides gifts in cash and kind, the institution receives much of its revenue from multilateral or bilateral donors and the Salvadoran government. At the time of my research the authorities provided –under annually renewable contracts– more than sixty percent of the Polígono's income (Leiva, 2006). The receipt of public funding had two implications for the Polígono's gang-related advocacy. First, it threatened the NGO's independence and required cautious

criticism of Mano Dura. Second, since the government could demonstrate its commitment to gang prevention/rehabilitation without needing to carry out programs of its own, the Polígono's cooperative attitude might have inadvertently decreased the pressure for an alternative policy.

- Showcasing the Polígono's gang program

The NGO's work with gang-prone and gang-involved youths is structured around a residential education and job-training project that also constituted the basis of its anti-Mano Dura advocacy. Scholarship holders, generally aged 14-18 years, join the Polígono following a lengthy admissions process, and recurring agreement violations can lead to the students' expulsion from the institution. Participants receive free medical care and gender-separate lodging where they must follow rules designed to maintain order and morality on the premises. Their daily schedule includes compulsory activities such as prayers, recreation, and counseling, but focuses on education and vocational skills.

For Moratalla (2006) the chief problem in gang prevention/rehabilitation is the dearth of job opportunities. The Polígono's educational and training activities are therefore aimed at preparing individuals for self-employment in a co-operative or microenterprise. At the heart of the Polígono are the Instituto Técnico Obrero-Empresarial (ITOE) and the largely industrial co-operatives that provide employment to Iberia residents. The ITOE offers education from the pre-school to high school level and serves more than 300 students (Leiva, 2006). The curriculum, emphasizing technical training and business administration, requires those in secondary education to attend vocational workshops while high school students must join a co-operative as unpaid apprentices.

The Polígono tries to demonstrate the viability of its entrepreneurial model by means of its own co-operatives, dedicated primarily to the fabrication of easily marketable products in areas such as furniture-making, shoe manufacture, bakery, and ceramics. Over time, however, three firms ceased operations for competition-induced reasons or staff flight

(Ramírez, 2006) while the remaining seven can pay little more than the minimum wage. Like co-ops, microenterprises are characterized by relatively low skills and capital requirements which is what makes them attractive. Yet, the risk of concentrating on low-entry-barrier activities is one of market overcrowding and resulting low returns. Microenterprises therefore function mostly as survival strategies. Their profitability and viability is particularly uncertain in El Salvador's economic environment, which is dominated by large domestic and transnational corporations that sell locally-manufactured or imported products at more competitive prices.

Conversely, the Polígono may not adequately prepare its youths for entrepreneurship. This skepticism is illustrated by the case of 19-year-old Carlos (a pseudonym), a heavily-tattooed, primary school educated Dieciocho member who joined the institution to complete a murder sentence. Two years into his stay, however, security concerns prompted his release into house arrest where he started his bakery. When I visited the six-month-old installation, lauded by the Polígono as a rehabilitative achievement, I found a one-person firm operating in rudimentary and unsanitary conditions. At the time Carlos acknowledged that while his start capital was insufficient to expand the bakery, he did not know how to raise more funds. The example suggests that the agency provides youths with some degree of vocational training, but not with the necessary business administration skills. Indeed, their unpaid apprenticeships seem to benefit less the youths (some of whom were not interested in the trades they learned) than the Polígono, which can keep down its labor costs.

Moratalla and his team support microenterprises, because these can provide individuals with a modicum income where meaningful employment is scarce. An approach to job creation and poverty alleviation that requires people to manage their own welfare through participation in the market economy, microenterprise development is consistent with the neoliberal values espoused by ARENA administrations and permitted the NGO to gain governmental backing. However, it is unclear to what extent such income-generation can encourage gang desistance and constitute a feasible alternative for individuals who can reap greater (and faster) profits with extortions or drug sales.

More generally, the showcasing of the Polígono's gang program displayed limitations concerning its perceived success and the advocacy methods used. The NGO does not target people for services but receives them through referrals (juvenile offenders/gang members) or self-referrals (at-risk youths). After the first intake of gang members it developed a screening mechanism—based on interviews and psychometric tests—to filter candidates and exclude more difficult cases. According to its selection criteria, the Polígono now bars youths with a nuclear family, a drug addiction, a low IQ or special learning needs, and gang membership/identification. These standards exclude those most in need of assistance, but the organization also resorts to “net-widening”, supplying services to adolescents who are disadvantaged but not necessarily at risk of gang joining. The lack of independent evaluations makes it difficult to ascertain the Polígono's contribution to gang prevention/rehabilitation. The agency's own estimates indicate that ninety percent of participants changed their life while 10 percent re-offended or were killed (Ramírez, 2006). The boarders I interviewed could only confirm that the number of gang youths had decreased over the years and—by the time of my research—had declined to one.

The Polígono's location in gang territory may lie behind this downward trend—one participant was killed on the premises by local gang members (Ramírez, 2006). However, the organization's applicant screening—discriminating against gang members in favor of individuals more amenable to intervention—also raises questions about its capacity for gang control. The fact that staff (mostly trained teachers and psychologists) did not tackle the gang problem in the community—where the impact could have been greater than in the residential setting—suggests that they lack the necessary expertise. While the Polígono's work with marginalized teenagers is valuable in a country that has little to offer to its youth, it is debatable whether a gang program that essentially rejects those it claims to serve merits this label. Notwithstanding the poor evidence for its model gang program, the NGO had acquired—and successfully defended—its reputation as an effective gang prevention/rehabilitation center. This status allowed Moratalla to become a prominent champion of alternative gang control, but ultimately served

the Polígono more in strengthening its institutional visibility and sustainability than in influencing gang policy-making. The limitations of this advocacy are largely related to the tactics employed to showcase the program and promote an alternative gang strategy.

The primary objective was to create a professional and sustainable model of gang prevention/rehabilitation that could be replicated by others. Believing that democracy required civil society to engage political leaders not through opposition but dialogue and consensus, Moratalla wished not to merely condemn *Mano Dura* but to demonstrate a more appropriate response. In other words, the priest and his team hoped to build an initiative that might “contaminate” reality and transform it (Moratalla, 2006). Given the Polígono’s reputation as a successful gang intervention agency, the Father was also frequently invited to present his work in media interviews and gang-related forums. Although this permitted the organization to share ideas and highlight policy alternatives, quiet pressure was unlikely to reorient the government’s existing approach to gang control. A more confrontational strategy that incorporated, for example, lobbying or media work, would have been more powerful. However, as a largely state-funded agency the Polígono was effectively inhibited from criticizing the authorities in more explicit terms. Non-adversarial in style, the showcasing of the model program provided the Polígono with certain benefits (a greater institutional profile and improved funding) and therefore an incentive to maintain it, despite its ineffectiveness as an advocacy strategy.

Recognizing the limited reach of his project and the need for a national strategy, Moratalla joined several civil society initiatives aimed at advancing comprehensive gang control. Successful alliances with other groups could have made the Polígono a politically more powerful advocate of prevention/rehabilitation. However, the priest withdrew from one network because he considered it a talking shop (Ramírez, 2006), and another coalition disintegrated because participants disagreed about the gang phenomenon and its solutions and lacked common objectives (organizational survival took precedence) (Moratalla, 2006; Ruano, 2006). I would add that the NGOs had not developed the strategies and skills required for the articulation of political demands. Gang control contin-

ued to be seen as a technical issue (to be resolved through proposal-making) rather than a political one (to be addressed through more creative and confrontational advocacy strategies). Overall, the challenge for gang-related NGO advocacy remained one of better understanding the power dynamics in El Salvador and persuading economic and political elites to embark on the structural changes that gang prevention/rehabilitation ultimately requires.

Discussion and conclusion

The article examined how three Salvadoran NGOs sought to promote alternative gang control and why their advocacy efforts remained largely ineffective. Mano Dura, launched by the Flores government in 2003, proposed to cut the homicide rate by cracking down on gangs and permitted the arrest of their members on account of physical traits. The mass media legitimized the initiative by fanning a gang panic, depicting suppression as the most appropriate response, and thus increasing public support for it. Given widespread criticism of the measure the Saca administration ostensibly incorporated prevention/rehabilitation into Súper Mano Dura, but resisted the implementation of a full-fledged gang policy. Indeed, since Mano Dura constituted a populist penal policy introduced to enhance ARENA's electoral appeal, it was modified only to deflect criticism and to avoid addressing structural gang-spawning factors. The ethnographic analysis of NGO advocacy permitted a holistic understanding of the organizations and highlighted the possibilities for, and limits, of activism in a post-war context that remains marked by historical patterns of economic and political dominance. The research showed how the agencies' strategies –and ultimately their policy influence– were shaped not only by organizational characteristics and tactical decisions, but also by contextual factors, notably elite influence over the state, ARENA's elite-protective nature, and the absence of a pluralistic media system. The remainder of the article offers a comparative discussion of NGO organizational characteristics and advocacy strategies before concluding with an observation on the prospects of comprehensive gang control in El Salvador.

NGO advocacy strategies compared

The NGOs' capacity for, and approach to, activism, depended on their formation and maintenance. The lawyers institute FESPAD, dedicated to the defense of justice and human rights, contested *Mano Dura* through legal and policy advocacy while the Polígono, a Salesian-based development agency, channeled its educational services to marginalized youths into a gang program. Homies Unidos, founded by gang members to foster peer empowerment/rehabilitation, remained focused on this goal even when it began to promote alternative gang control. Importantly, the impetus for the project came from an organizational entrepreneur whose departure left a vacuum that staff seemed unable to fill.

The strategies were also informed by the NGOs' ideological positions. How they viewed the advocacy issue and how antagonistically they approached the authorities had consequences for the policy influence they pursued. While the agencies agreed on the need for prevention/rehabilitation, FESPAD and the Polígono endorsed the official view that gangs should be dissolved and thus could directly convey to policy-makers—though with mixed results—the importance of rights-respecting policing and social intervention. By contrast, the *pandilleros calmados* of Homies Unidos argued that youths should abandon drugs and violence but not a group that fulfilled positive functions. Since this standpoint, and HU identity, conflicted with the authorities' disapproving perception of gang members, the agency found it inevitably more difficult to even meet with officials. In their relationship with the state the NGOs preferred confrontation or collaboration. HU members, given their gang attachment, were the only activists who maintained an explicitly antagonistic stance. FESPAD and the Polígono, on the other hand, rejected a purely adversarial rapport and sought to assist the government in developing more effective gang control. Importantly, neither confrontational nor collaborative efforts were backed up by greater political pressure, but since the administration lacked the incentive to counter police abuse and pursue gang prevention/rehabilitation, it was unlikely to respond to NGO advocacy demands unless compelled to do so. The organizations that embraced collaboration because they considered it more legitimate

political behavior weakened their strategies insofar as an adversarial style was discarded when the advocacy situation required it.

Agencies with a positive reputation are more likely to be consulted by the media and policy-makers. However, they must also have the necessary funds to operate and professional skills/knowledge advance their advocacy agenda. Deficits in these areas may threaten organizational survival and affect NGOs' ability to create policy change. For FESPAD and the Polígono, widely respected for their work, access to the authorities and the media was comparatively easier. By contrast, HU staff received little media attention, and their status as ex-gang members implied strained relations with government and police. The NGO's public reputation was further dented when one of its directors was arrested (and later convicted) for homicide. Funding was a shared concern of the agencies, which had all experienced severe financial crises. FESPAD and Homies Unidos faced particular constraints, because the domestic funding environment is hostile to NGOs that are critically-minded or run by ex-gang members. However, whereas the Polígono and FESPAD dealt with fundraising needs relatively successfully (through official funding or commercial activities), Homies Unidos had not developed appropriate grant-seeking skills and was too preoccupied with organizational sustainability to devote much time to advocacy work.

The promotion of alternative gang control required writing/research abilities, subject expertise, and media and advocacy-planning skills. The need for writing and research competence arose only in FESPAD, which prepared legal analyses, documented HRVs, and revealed the policy gaps of Súper Mano Dura, but showed little capacity for researching and offering policy alternatives. The NGOs drew on different kinds of expert knowledge to carry forward their advocacy. HU members were streetwise, but did not display the capacity or interest to effectively tie gang empowerment/rehabilitation to a broader strategy. Polígono staff, providing young people with education and job training, lacked gang intervention skills but –absent evaluations of its work– could maintain its status as a model gang prevention/rehabilitation center. FESPAD, on the other hand, possessed extensive legal knowledge that was employed to improve gang legislation, but did not demonstrate the expertise that its proposal

for gang violence prevention warranted. Media skills remained underdeveloped in all the NGOs: Homies Unidos faulted unfavorable reporting for not undertaking any media work, the Polígono neglected a proactive communications strategy in its focus on job training/development, and FESPAD's approach could not turn the news about Mano Dura into ideologically contested terrain.

Most importantly, to effectively promote their policy objectives the NGOs had to develop advocacy planning skills –including an analysis of the political environment, its power relations, and its possibilities and limits for advocacy– and map a strategy that reflected these dynamics. All agencies had discerned the characteristics of the domestic context, particularly its power structures, but none tailored its strategy to the intricacies of the advocacy issue. The Polígono applied quiet pressure on the government through its model gang program and seemed unprepared to adopt a different, more effective tactical style. Homies Unidos and FESPAD not only failed to anticipate some of the barriers to their advocacy, but also proved unable to deal with them. In each case advocacy-planning weaknesses were reflected in the choice of advocacy tools and targets.

Advocacy success depended to a great extent on the methods that were adopted (and how they were used) and the actors that were targeted (and how they were approached). To promote alternative gang control the NGOs selected among four tools (information politics, legal mechanisms, public condemnation, and proposals) and four actors (government, the private sector, the media, and civil society). Information politics was a key element of Homies Unidos' prevention program whereby staff talked about their gang experience to raise awareness of the nature of the gang problem and the need for alternative responses. These speaking engagements could have helped increase the pressure for comprehensive gang control, particularly if combined with media work. However, organizational weaknesses precluded a more regular use of this advocacy tool. Legal mechanisms were used exclusively by FESPAD, which sought –unsuccessfully– to obtain redress for an ex-gang member and victim of police harassment and to challenge Mano Dura through this case. The experience demonstrated that legal channels are not a viable advocacy tool where the political class shows little interest in strengthening the

country's institutions and rule of law. If anything, the NGO's inability to recognize the limitations of this approach suggested some degree of political inexperience.

Public condemnation of Mano Dura-related HRVs was pursued by Homies Unidos and FESPAD, either by alerting the Human Rights Ombudsperson (PDDH) to perceived abuses or by publicly exposing violations and thus shaming the government into adopting a rights-respecting gang policy. To motivate a change in state behavior this methodology requires the media's willingness to reveal abuses and the authorities' vulnerability to such publicity. However, the mass media had created a suppression-supportive climate, gang members were widely regarded as perpetrators rather than victims, and the authorities were cognizant of, but indifferent to, the illegalities committed under Mano Dura. More political pressure was therefore needed, but the NGOs failed to keep activating the boomerang pattern (which had shown some initial effects) or to explain to the skeptical public that human rights were no obstacle to gang control. Proposals were favored by the Polígono and FESPAD, which provided constructive criticism of Mano Dura through a model gang program or legal/policy documents. Yet, proposals are unlikely to induce change in the absence of the necessary political will. Both organizations seemed to perceive gang control as a mostly technical issue and –by not effectively balancing confrontation and collaboration– were co-opted into partisan causes.

In important ways NGO advocacy was informed by organizational views of the political context and its power dynamics. There exist three interactive dimensions of power (and hence actors) all of which need to be addressed if an issue is to be advanced successfully: *visible power* (observable decision-making), *hidden power* (the influence of powerful individuals and groups), and *invisible power* (culture and ideology) (Lukes, 1974). NGO preference for some facets over others helps understand why the agencies achieved only limited policy change. First, in their promotion of constitutional anti-gang legislation, prevention/rehabilitation, and rights-respecting policing the agencies focused extensively on the government, even though decision-making occurred largely behind closed doors and the elite had remained the de facto power

in El Salvador. Activities aimed at improving laws and policies could not, and did not, change the structures, values, and behavior that had subverted democratic institutions and conspired against alternative gang control.

Second, the organizations recognized the importance of opportunities provision in gang prevention/rehabilitation, but did not target the private sector, especially economic elite influence over policy-making. Homies Unidos and the Polígono offered self-employment options, even though these were inadequate given the magnitude of the problem. FESPAD, expecting corrective measures from the government, did not aim its criticism at the economic power groups that could improve the structural conditions facilitating gang development and create more resources for prevention/rehabilitation. Third, the NGOs could have used the media to publicize policy positions, alter public perceptions of the gang problem, and create pressure for alternative gang control. FESPAD's basic media strategy afforded the institute some visibility, but its voice was largely silenced by the abundant pro-Mano Dura coverage. Importantly, the lawyers considered the media an advocacy site, but did not confront them in their own right, for example to improve reporting practices. Since journalistic work was shaped by media owners' political and business interests, only changes in the sector itself could have permitted a more responsible news treatment and a more pluralistic debate on gang control.

Fourth, given the complexity of the advocacy issue and organizational resource constraints individual NGOs could advance alternative gang control only to a limited extent. Civil society alliances would have allowed them not only to share advocacy tasks, but also to amplify their political voice and influence. The NGOs all attempted some form of networking or alliance-building, but for different reasons and with different outcomes. Homies Unidos resorted to networking mostly to solicit help with resolving their peers' immediate problems, but these possibilities diminished after the criminal conviction of one employee. FESPAD and the Polígono participated in a civil society-based initiative aimed at promoting a national gang policy, but this coalition disintegrated largely due to disagreements over the gang problem and its solution and a lack of common objectives. Ultimately, NGO strategies differed in style, yet they

all failed to create sufficient political pressure for the implementation of alternative gang control.

Gang control under the first FMLN government

In March 2009 former journalist Mauricio Funes was elected as the first FMLN President in post-war El Salvador. A moderate who was widely respected for his professionalism and integrity, the reporter had been chosen by the old guerrilla movement to attract voters who had previously been deterred by the left's perceived radicalism. In line with his campaign slogan "Safe Change", it was expected that his government's security policy would diverge from the Mano Dura policing of earlier administrations. Due to internal differences over the nature of a gang strategy and fears that rehabilitative opportunities for gang members might be misinterpreted as positive discrimination towards them, the Funes government lacks a gang policy. Instead, its Five-Year Plan proposes to tackle crime in all its forms through social prevention, law enforcement, rehabilitation, victim support, and institutional and legal reforms. Faced with near-empty state coffers, however, the new administration is struggling to finance its security policy (GOES, 2010). More importantly, under mounting political and media pressure the President has quite abruptly turned away from his initial aspirations. These developments can only be understood in the context of the country's political moment.

Its electoral defeat after twenty years of uninterrupted rule left ARENA divided and reeling. Since the party is chiefly concerned with defending elite privileges it is not in its interests to be a constructive opposition and enable the FMLN to govern smoothly. Its strategy therefore consists in discrediting the Funes government –contending that it is to blame for worsening crime and other problems– and implying that ARENA is the better choice when it comes to ruling the country. The private sector and the media have vigorously supported these claims, surprisingly to great effect. After a slight drop in 2007/2008, homicides once again climbed, thus lending weight to arguments that the authorities were too soft on crime. In November 2009 the escalating violence and public

clamor for respite led the President to authorize a six-month army deployment that was subsequently extended. The military has been participating in public security tasks since the mid-1990s, but is now given broader powers, permitting it to carry out patrols and arrest criminals caught red-handed; curtail contraband in unguarded border areas; and conduct perimeter control and searches in prisons.

When in June 2010 Dieciocho members set ablaze a crowded microbus, causing the deaths of more than a dozen passengers, pressure for immediate solutions to the violence only intensified. Shortly after the massacre the President announced an anti-gang law that was unnecessary but evidently introduced to satisfy public opinion. In short, the Funes government is rhetorically strong on prevention/rehabilitation, but has revived populist measures that proved fruitless under previous administrations. NGOs expressed their opposition to the tough-on-crime approach but to no avail. Their capacity to sway crime policies was conditioned by the earlier organizational and tactical limitations, but is now exacerbated by the recent NGO-to-government brain drain. Conversely, their critique failed to impact partly because Funes, non-confrontational and careful not to upset powerful interests, has remained indifferent to their position, partly because the press has been portraying crime as an emergency situation that only the military can alleviate. As in previous years, NGOs could contest *Mano Dura* policing more effectively through a more adversarial advocacy style, civil society alliances, and the targeting of the business and media sectors. Ultimately, such campaigns will need to tackle structural constraints as much as specific policy issues.

Bibliographic references

- Ahmed, Shamima and David Potter (2006). *NGOs in international politics*. Bloomfield: Kumarian Press.
- Argueta, Sandra, Gisela Caminos, Margarita Mancía and María de Los Ángeles Salgado (1991). "Diagnóstico sobre los grupos llamados 'maras' en San Salvador." B.A. dissertation, UCA.

- Azucena, Miguel (2006). President, community leaders committee, PIDB. San Salvador, May 30 (author interview).
- Blanco, Sidney and Francisco Díaz (2007). *Deficiencias policiales, fiscales o judiciales en la investigación y juzgamiento causantes de impunidad*. San Salvador: PNUD.
- Casey, John (2004). "Third sector participation in the policy process: a framework for comparative analysis". *Policy & Politics* N.º 32: 241-257.
- CIDAI-Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (2003). "Las elecciones municipales y legislativas del 16 de marzo de 2003". *ECA* N.º 653-654: 171-196.
- Cruz, Miguel (2002). "Los acuerdos de paz, diez años después. Una mirada desde los ciudadanos". *ECA* N.º 641-642: 235-251.
- (2004). "Las elecciones presidenciales desde el comportamiento de la opinión pública". *ECA* N.º 665-666: 247-267.
- Cruz, Miguel and Nelson Portillo (1998). *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador*. San Salvador: UCA Editores.
- Cuerno, Lorena (2004). *El Polígono Industrial Don Bosco: una opción de vida para los jóvenes en conflicto con la ley*. San Salvador: UNICEF.
- De Varela, Karla (2005). Legislation and public policy officer, UNICEF. San Salvador, July 22 (author interview).
- Decker, Scott and Barrik van Winkle (1996). *Life in the gang*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dowdney, Luke (Ed.) (2005). *Neither war nor peace*. Rio de Janeiro: Viveiro de Castro Editora.
- Dunkerley, James (1982). *The long war*. London: Junction Books.
- (1993). *The pacification of Central America*. London: ILAS.
- EDH-*El Diario de Hoy* (2003a). "Buses, neumonía, hiper garantismo y maras". August 1.
- (2003b). "Hiper garantismo en defensa de las maras". August 8.
- (2003c). "Sobre maras, FESPAD va del populismo a la politiquería calumniosa". August 12.
- El Faro* (2008). "14 mil salvadoreños asesinados en País Seguro". June 2. http://www.elfaro.net/secciones/Noticias/20080602/noticias1_20080602.asp

- FESPAD-Fundación de Estadios para la Aplicación del Derecho (2003). *Informe anual sobre justicia penal juvenil, El Salvador, 2003*. San Salvador: FESPAD.
- (2004). *Estado de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador, Julio 2002-Diciembre 2003*. San Salvador: FESPAD.
- (2005). *Estado de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador, 2004*. San Salvador: FESPAD.
- Gage, Julianne (2007). U.S. journalist; former HU volunteer. March 20 and April 13 (e-mail exchanges with the author).
- Gallegos, Emilia (2006). Juvenile justice program assistant, FESPAD. San Salvador, June 9 (author interview).
- GOES-Gobierno de El Salvador (2010). *Plan quinquenal de desarrollo 2010-2014*. San Salvador: GOES.
- Hoffmann, Joan (2004). *Youth violence, resilience, and rehabilitation*. New York: LFB Scholarly Publishing.
- IUDOP and FESPAD (2007). *Documento para la discusión de política pública municipal de prevención de la violencia de pandillas: municipio de Zacatecoluca*. San Salvador. Mimeo.
- EDYTRA-Fundación Salvadoreña Educación y Trabajo (2006). *Diagnóstico de las comunidades iberias y otras aledañas*. San Salvador. Mimeo.
- IHRC-International Human Rights Clinic (2007). *No place to hide*. Cambridge: Harvard Law School.
- Juhn, Tricia (1998). *Negotiating peace in El Salvador*. Basingstoke: Macmillan Press.
- Jütersonke, Oliver, Robert Muggah and Dennis Rodgers (2009). “Gangs, urban violence, and security interventions in Central America”. *Security Dialogue* N.º 40: 373-397.
- Keck, Margaret and Kathryn Sikkink (1998). *Activists beyond borders*. Ithaca: Cornell University Press.
- Klein, Malcolm and Cheryl Maxson (2006). *Street gang patterns and policies*. New York: Oxford University Press.
- LPG-*La Prensa Gráfica* (2006). “Pandilleros en rehabilitación denuncian acoso policial”. July 27 <http://www.laprensagrafica.com.lodeldia/2384.asp>

- Leiva, Guadalupe (2006). Director, EDYTRA, PIDB. San Salvador, May 10 (author interview).
- Lukes, Steven (1974). *Power: a radical view*. London: Macmillan Press.
- Montgomery, Tommy (1995). *Revolution in El Salvador*. Boulder: Westview Press.
- Montoya, Ricardo (2005). Juvenile Justice Program Coordinator, FESPAD. San Salvador, July 8 (author interview).
- (2007). Juvenile Justice Program Coordinator, FESPAD, San Salvador, October 9 (e-mail communication with the author).
- Moratalla, José (n/d). *El Polígono Industrial Don Bosco: una alternativa de paz y progreso para El Salvador*. San Salvador. Mimeo.
- (2006). Director, PIDB. San Salvador, June 22 (author interview).
- Paige, Jeffrey (1997). *Coffee and power*. Cambridge: Harvard University Press.
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003). *Informe sobre Desarrollo Humano, El Salvador 2003*. San Salvador: PNUD.
- Poveda, Christian (2006). Filmmaker and director of the gang documentary “La vida loca”. San Salvador (personal communications).
- Ramírez, Raúl (2006). Director of Education, PIDB. San Salvador, May 29 (author interview).
- Ramírez Campos, Roberto (2006). Probation officer, Juvenile Court. San Salvador (personal communications).
- Romero, Luis (2006). Director, Homies Unidos. San Salvador, July 3 (author interview).
- Rose-Ávila, Magdaleno (2007). HU founder, March 20 (author telephone interview).
- Roth, Kenneth (2004). “Defending economic, social and cultural rights.” *Human Rights Quarterly* N.º 26: 63-73.
- Ruano, Tránsito (2006). Director, Centro de Formación y Capacitación, Archdiocese of San Salvador. San Salvador, February 14 (author interview).
- Santacruz, María and Alberto Concha-Eastman (2001). *Barrio adentro*. San Salvador: IUDOP / OPS.

- Savenije, Wim (2009). *Maras y barras*. San Salvador: FLACSO-El Salvador.
- Schwartzman, Helen (1993). *Ethnography in organizations*. Newbury Park: Sage.
- Stanley, William (1996). *The protection racket state*. Philadelphia: Temple University Press.
- Tribunal Quinto- Tribunal Quinto de Sentencia de San Salvador (2007). *Sentencia en el proceso penal en contra de José Heriberto Henríquez y Carlos Alberto Rivas Barahona*, case number 300-3-2006, February 13.
- UCA-Universidad Centroamericana (2003). *Documentos del Laboratorio del Habitat Popular: comunidad "Las Iberias"*. San Salvador: UCA.
- UNCRC-United Nations Committee on the Rights of the Child (2004). Consideration of reports submitted by states parties under Article 44. Concluding Observations: El Salvador. CRC/C/15/Add.232, June 30. June 2, 2006. <http://www.un.org>.
- VeneKlasen, Lisa and Valerie Miller (2007). *A new weave of power, people and politics*. Rugby: Practical Action Publishing.
- Wolf, Sonja (2008). "The politics of gang control". Ph.D. thesis, Aberystwyth University.
- (2009a). "Subverting democracy: elite rule and the limits to political participation in post-war El Salvador". *Journal of Latin American Studies* Vol. 41 Issue 3: 429-465.
- (2009b). "El control de pandillas en la relación El Salvador-Estados Unidos". *Foreign Affairs Latinoamérica* Vol. 9 Issue 4: 85-96.

Paradigmas asociados a las políticas de intervención en respuesta a las pandillas*

Mónica Cerón Díaz**

Introducción

El presente trabajo tiene como propósito realizar un breve recorrido a través de las principales políticas de intervención ejecutadas, entre 2000 y 2008, por parte de los gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras y Chiapas-México, luego del reconocimiento institucional del fenómeno pandilleril. Con el sustento del contenido teórico-metodológico que ofrece el modelo de análisis del *ciclo de las políticas públicas*, en el presente trabajo se intenta identificar los principales paradigmas asociados a la respuesta gubernamental ante la problemática de las pandillas, así como su injerencia en la evaluación (o valoración) de los resultados alcanzados.

Antecedentes teórico-metodológicos

A fin de dar sentido al análisis de las políticas de intervención instrumentadas por los países de Centroamérica y Chiapas-México¹, se recupera el

* La ponencia que se presenta se deriva de una investigación realizada por la autora, entre 2005 y 2010, que culminó en el desarrollo de la tesis titulada “Violencia y juventud en Centroamérica (2000-2008)”, la misma que fue presentada para obtener el título de maestra en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México.

** Psicóloga; maestra en Estudios Latinoamericanos de la UNAM.

1 En su versión extensa, la investigación que respalda los contenidos de esta ponencia ofrece una justificación contextual y metodológica que fundamenta la realización de un estudio comparativo

enfoque de estudio de la teoría de políticas públicas. Específicamente, se retoma el *ciclo de las políticas públicas* y la relación entre la política y *las políticas* como eje articulador que permitió indagar sobre el contenido, ejecución y resultados de la acción gubernamental aplicada en respuesta a la problemática pandilleril.

Bajo esta línea, es necesario precisar que, para efectos del presente estudio, definiremos a las políticas públicas como: las acciones u omisiones de gobierno que, a pesar de que puedan contar con el consenso de sectores de la sociedad civil, son diseñadas e implementadas desde el aparato estatal, y van encaminadas a dar respuesta a situaciones problemáticas que antes fueron expresadas como demandas ciudadanas, o bien problemas públicos cuya resolución representa un nicho de empoderamiento para los actores políticos (Pérez, 2006).

Con base en lo anterior se debe subrayar que, sin dejar de reconocer la dificultad que representa aproximarse a problemáticas sociales a través de modelos de análisis y evaluación de políticas públicas, se realizó una construcción (o interpretación) propia a partir de las teorías expuestas por Harold Lasswell, Yves Mény y Jean-Claude Thoenig. Como resultado de dicha reflexión se diseñó un diagrama que esquematiza el modelo de análisis aplicado para los fines de la presente investigación (ver Diagrama N.º 1).

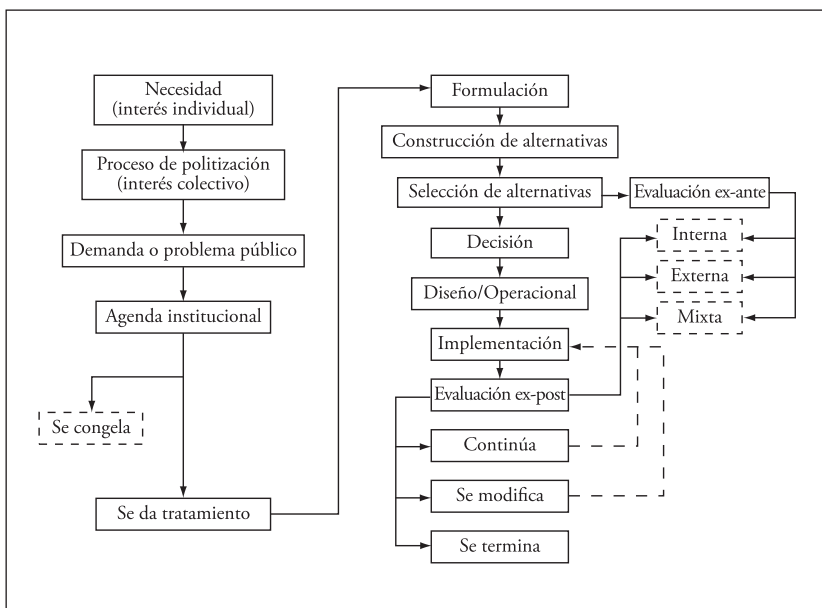
Dicho modelo nos permitió valorar, positiva o negativamente, la acción gubernamental de atención a las maras, ya que se siguió una metodología idéntica en todos los casos. En primer lugar, nos dimos a la tarea de identificar si los gobiernos de cada país contaban con una política nacional de prevención a la violencia juvenil. En segundo término, nos propusimos confrontar dicha política nacional con los planes y operativos ejecutados en consecuencia.

Como se aprecia en el Diagrama N.º 1, desde una perspectiva formal, el ciclo de políticas públicas inicia con el surgimiento de una necesidad o interés individual que, como parte del proceso de politización inherente

entre los países de El Salvador, Guatemala, Honduras y México-Chiapas. Se precisan las particularidades del contexto histórico que motivaron el surgimiento de las pandillas juveniles delictivas y su implicación en las formas organizativas de estos grupos, en cada caso. Asimismo, fue necesario definir los motivos académicos que llevaron a la autora a no retomar como sujeto de análisis los casos de Nicaragua, Panamá y Costa Rica.

a los problemas públicos, se transforma en un interés colectivo. Posteriormente, dichas situaciones problemáticas adquieren visibilidad y son incluidas como demandas que forman parte de la agenda de gobierno. Como apunta Luis Aguilar: “si se considera secuencial y cronológicamente el proceso de la política, se pasa a la etapa de definición del problema una vez que el problema en cuestión ha sido calificado de público y ha sido aceptado en la agenda de gobierno” (Aguilar, 1993: 51).

Diagrama N.º 1
El ciclo de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia con base en el modelo teórico propuesto por Harold Lasswell, Yves Mény y Jean-Claude Thoening.

El ciclo continúa con la fase de formulación de las políticas públicas que tiene como objetivo la construcción y selección de las alternativas. Para apoyar esta etapa del proceso, formalmente, se debe realizar una evaluación *ex-ante* –o evaluación previa a la decisión– que puede ser ejecutada

por agentes internos (o gubernamentales) o agentes privados (o externos). Cuando los agentes de gobierno han tomado una decisión se procede al diseño operacional de la política pública. Es decir, se define la población objetivo, y se plantean las estrategias generales y específicas a seguir, así como las metas y temporalidad para cumplir cada una de las acciones conducentes. En este punto, el problema o demanda se convierte formalmente en política pública. Una vez diseñada la política, se lleva a cabo la implementación que, de acuerdo a lo planteado por Luis Aguilar:

abarca aquellas acciones efectuadas por individuos [o grupos] públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas (Van Meter y Van Horn, 1993: 99-100).

Paralelamente, se debe establecer cuáles serán los mecanismos de evaluación que comprobarán la eficiencia y eficacia de la política de intervención, especificando la temporalidad con que habrán de ser valorados los resultados de la aplicación de la estrategia en cuestión. Este procedimiento también es conocido como evaluación *ex-post* y tiene como principal objetivo conocer si una política pública habrá de continuar, modificarse o terminar (ver Diagrama N.º 1).

Además de la perspectiva teórica relativa al análisis procedimental, toca considerar las particularidades resultantes de relacionar la política (o el régimen político) con la elaboración e implementación de las políticas de gobierno. Como ya lo han planteado diversos autores:

en el estudio de las políticas públicas, el desafío no está solamente en identificar los actores políticos [públicos y privados, estatales y no estatales], ni sus interacciones políticas, ni sus dinámicas de negociación en los procesos de formulación de las políticas. El verdadero reto está en establecer los elementos que determinan [...] sus intereses y pautas de intervención frente a los procesos de estructuración de las políticas públicas (Medellín, 2006: 103-104).

Este enfoque es retomado por Pedro Medellín Torres al argumentar que los estudios de políticas públicas que contemplan la decisión gubernamental fuera de la lógica del régimen político presentan resultados incompletos y son poco realistas. En su búsqueda por un análisis integral de estas acciones de gobierno, el autor realiza una propuesta teórica aplicable a los países de América Latina que plantea como hipótesis central que la estructuración de políticas públicas en la región se encuentra limitada a la existencia de “regímenes de obediencias endeblés”, asegurando que “se trata de países cuyas estructuras y prácticas institucionales de poder político y acción estatal dependen del momento que atraviesen los intereses privados” (Medellín, 2006: 103-104).

Al recuperar el abordaje teórico descrito anteriormente, el análisis y valoraciones vertidas en la presente ponencia tratan de integrar, por un lado, un enfoque complementario de análisis de políticas públicas que entienda las acciones de gobierno como un conjunto de procedimientos estandarizados, y, por otro lado, un enfoque que considera las especificidades que la política (o el régimen político) le impone al diseño e implementación de las acciones de gobierno. La sumatoria de estos componentes permitió identificar los principales paradigmas asociados al accionar gubernamental en respuesta al fenómeno pandilleril.

Elementos comunes de las políticas de intervención

Algunos elementos comunes se identifican al evaluar la intervención del Estado, entre 2000 y 2008, en atención a la violencia pandilleril en Centroamérica y México. En primer lugar, la prevalencia de diagnósticos institucionales tardíos e imprecisos, que derivaron en resultados ineficientes en la reinserción y rehabilitación de las pandillas, así como en la mutación de su estructura y la diversificación de sus códigos de conducta². En

2 De acuerdo con la evidencia recabada por el Instituto Universitario de Opinión Pública de la universidad centroamericana José Simeón Cañas (IUDOP), el fenómeno de las maras dio muestra de su gestación en la década de los setenta, en tanto que para la década de los noventa estos grupos mostraban menos disposición a abandonar el estilo de vida de las pandillas, a la vez que fue en este último período cuando cobraron visibilidad en la frontera sur-Chiapas, véase: Cruz

segundo lugar, el hecho de que en la región, por años, la delincuencia y la inseguridad han sido utilizadas para justificar una mayor violencia institucionalizada contra los grupos excluidos de la sociedad y elevar los presupuestos para seguridad pública.

En este sentido, las soluciones punitivas se vuelven ideológicamente coherentes y electoralmente viables, al plantearse dentro de un imaginario social de miedo basado en el manejo político de las cifras delictivas y con la ejecución de costosas campañas publicitarias de estigmatización juvenil, así como la puesta en marcha de espectaculares “redadas”. Estos elementos comunes, dificultan la correcta evaluación de las estrategias “antimaras”, a la vez que favorecen la prevalencia de viejos paradigmas en cuanto al camino a seguir, en detrimento de soluciones eficientes y con impacto social.

Análisis de diseño

Con base en una revisión documental realizada entre 2005 y 2010, se pudieron identificar los principales instrumentos de política pública que conformaron la estrategia “antimara” en El Salvador, Guatemala, Honduras y México-Chiapas. Para efectos de la presente ponencia, los contenidos y resultados alcanzados por dichas herramientas jurídico-políticas serán abordados de manera breve, con el propósito de avanzar hacia la identificación de paradigmas asociados a su formulación e instrumentación.

En El Salvador, la estrategia de prevención de la violencia juvenil aplicada entre 2000 y 2008 se expresa en dos intervenciones (ver Cuadro N.º 1): en primera instancia, en el Plan Nacional de Prevención y Paz Social (2000-2004), en cuyo contenido se observa un débil vínculo intergubernamental y la carencia de una visión interdisciplinaria (*inter* agencias de gobierno); y, simultáneamente, se identificó que los mecanismos de

y Portillo Peña (1996); Santacruz Giraldo y Concha-Eastman (2001); IUDOP (2006b); Reguillo (2005). Sumado a ello, la revisión documental realizada por el sociólogo Win Savenije indica que, hacia finales de los ochenta, en el imaginario social, las maras se configuraban como grupos decididamente organizados para delinquir, véase Savenije et al. (2007).

evaluación y seguimiento al programa carecen de una perspectiva integral, al contemplar como único indicador de impacto el comportamiento de los índices delictivos. Aun cuando se recupera la idea de realizar diagnósticos comunitarios y aglutinar las propuestas generadas desde dicho espacio, las estrategias para tales fines no se definen con claridad.

Al analizar el programa Pro Jóvenes: Prevención Social de la Violencia y Delincuencia Juvenil en El Salvador (2003-2008), se observó que a pesar de que su diseño rescata un enfoque de prevención primaria y secundaria, se deslinda del enfoque de prevención terciaria del delito; es decir, que no contempla acciones de atención para la población inmersa en las pandillas juveniles. En nuestra opinión, su principal desventaja es el hecho de que su impacto se acotó a una población focalizada, debido a que desde su diseño prevé un éxito solo a nivel local (comunitario y municipal).

En breve, podemos concluir que aun cuando expresa componentes de integralidad, la política nacional de prevención a la violencia juvenil aplicada en El Salvador (2000-2008) evidencia la debilidad del Gobierno para poner en marcha esfuerzos interdisciplinarios (o *inter* agencias gubernamentales), y la carencia de autonomía presupuestal, que es “saldada” con el apoyo de agencias internacionales de financiación. Consideramos que dicha situación pone en riesgo la atención de las necesidades internas, ante la *imposición* de perspectivas externas hacia el fenómeno. Paralelamente, en términos de organización, observamos que su principal deficiencia es que fomenta el fortalecimiento de organismos no gubernamentales, como una estrategia para *resarcir* la omisión de la acción gubernamental.

Cuadro N.º 1
Política nacional de prevención de la delincuencia juvenil aplicada en El Salvador (2000-008)

Denominación de la política	Objetivos	Período de ejecución	Financiamiento
Plan Nacional de Prevención y Paz Social	<p>Objetivo general: Prevenir la violencia y la delincuencia en los municipios de mayor incidencia delictiva y en las comunidades de más alto riesgo, mediante el desarrollo de una cultura de paz social.</p> <p>Objetivos específicos: - Reducir los índices de violencia y delincuencia en los municipios y comunidades de alto riesgo. - Construir y mantener el funcionamiento de los mecanismos que garanticen el establecimiento de una cultura de paz social.</p>	A partir del año 2000	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Pro Jóvenes: Prevención Social de la Violencia y Delincuencia Juvenil en El Salvador	<p>Objetivos general/específicos: - Definir y ejecutar planes o agendas locales que promuevan, fortalezcan y consoliden acciones a favor de la prevención. - Fortalecer las capacidades de las instituciones vinculadas a los temas de prevención de violencia y juventud.</p>	Entre 2003 y 2008, con opción a continuar en 2009	Convenio de financiación entre la Comisión Europea y el Gobierno de El Salvador

Fuente: <http://www.projovenes.gob.sv/>; http://www.ocavi.com/docs_files/file_92.pdf; http://www.ocavi.com/docs_files/file_633.pdf. Visita 21 de marzo de 2009.

Respecto a la Política Nacional de Prevención a la Violencia Juvenil, aplicada a partir de 2005 en Guatemala (ver Cuadro N.º 2), podemos decir que su diseño contempla un modelo de prevención integral –prevención primaria, secundaria y terciaria–, lo cual le permitiría desarrollar estrategias eficientes y eficaces de disuasión de la violencia juvenil. Se observó que la asesoría que, en términos de diseño, brindaron académicos de la Universidad de Georgetown resultó favorable; no obstante, dicha situación pudiera afectar el seguimiento y evaluación de la política al suponer la falta de capacitación en las instituciones guatemaltecas, articuladas a través de la Comisión Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción Integral de Valores de Convivencia (CONAPREPI).

Cuadro N.º 2
Política nacional de prevención de la delincuencia juvenil aplicada en Guatemala
(2000-2008)

Denominación de la política	Objetivos	Período de ejecución	Financiamiento
<p>Política Nacional de Prevención a la Violencia Juvenil</p>	<p>Objetivo general: Fortalecer las capacidades del país para prevenir adecuadamente la violencia juvenil, y lograr que la niñez, adolescencia y juventud alcancen una mejor calidad de vida a través de acciones coherentes y coordinadas de todas las instancias del Estado, que permitan la inserción de la juventud en riesgo a la vida social, política, económica y productiva nacional.</p> <p>Objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incorporar a las comunidades más afectadas por la violencia y delincuencia juvenil en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos de prevención de la violencia juvenil a través de los gobiernos locales y los COMUDES (Consejos Municipales de Desarrollo). - Fomentar la valoración de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes como sujetos de pleno derecho, protagonistas de su propio desarrollo, así como el futuro capital humano del país, reduciendo con ellos los prejuicios existentes en torno a algunas conductas juveniles no delictivas (por ejemplo, uso de tatuajes). - Promover acciones encaminadas a la sensibilización de la administración pública, la Policía Nacional Civil, el Congreso de la República, la administración de justicia, los medios de comunicación y la sociedad en general, sobre la necesidad de fomentar y practicar una cultura de paz, y la cultura de democracia participativa con respeto a los Derechos Humanos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. - Incidir en grupos específicos y estratégicos de la población que, por su naturaleza y condición, puedan convertirse en multiplicadores de procesos educativos y recreativos que permitan a niños, niñas, adolescentes y jóvenes vulnerables y en riesgo hacer un uso positivo de su tiempo libre. - Promover programas orientados a la formación educativa y laboral de los jóvenes vulnerables y en riesgo, para proporcionarles una opción de trabajo para una vida diferente a la callejización. 	<p>A partir de 2005</p>	<p>El financiamiento proviene de los recursos presupuestales asignados por el Ministerio de Finanzas a la Comisión Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción Integral de Valores de Convivencia (CONAPREPI), así como de donaciones y préstamos reembolsables y no reembolsables solicitados al Banco Interamericano de Desarrollo.</p>

Fuente: http://www.ocavi.com/docs_files/file_86.pdf. Visita 21 de marzo de 2009.

Destaca que en la estrategia del Gobierno guatemalteco se hable de fortalecer las capacidades del país en materia de prevención a la violencia y delincuencia juvenil. Lo anterior, en oposición a lo que se plantea en la política salvadoreña. Asimismo, se observó que las acciones planteadas para la ejecución de la política preventiva son coherentes y coordinadas, con diferentes niveles de aplicación (desde lo local hasta lo nacional). Se percibe como positivo el hecho de que el presupuesto para la puesta en marcha de dicha estrategia provenga de recursos internos, no obstante, se tiene reporte de que el CONAPREPI pidió un préstamo al BID para apoyar sus funciones.

Otros factores positivos son que el Gobierno de Guatemala, al menos en esta política, define a los jóvenes como el capital humano del país; así como integrar una estrategia específica en el nivel municipal para descentralizar las acciones preventivas enfocadas a erradicar la violencia intrafamiliar. Finalmente, se visualizó como innovador el hecho de que la política se plantee difundir, a través de los medios de comunicación social, una estrategia de sensibilización que aborde el peligro de la tenencia de armas, desestigmatice a los jóvenes con problemas con la ley y fomente la denuncia del delito.

Para el caso hondureño (ver Cuadro N.º 3) se encontraron amplias ventajas en el Programa Nacional de Prevención a la Violencia y Delincuencia Juvenil, aplicado a partir de 2004. En primer lugar, se identifica como sujeto de atención a las pandillas o maras, situación que no se evidencia en los casos salvadoreño y guatemalteco. El contenido del programa cumple con la cadena argumental de integralidad, pues contempla acciones que van desde la prevención hasta la reinserción. Destaca que se tome como parte de sus objetivos los principios de solidaridad, justicia y seguridad humana, así como el hecho de que se consideren distintos niveles de atención (desde los niños hasta los jóvenes). Es relevante que se plantee fortalecer la oferta de servicios encaminados hacia los jóvenes tanto por parte del Estado como de la sociedad civil. Merece especial mérito que este programa preventivo haya logrado poner en marcha el Observatorio sobre Pandillas y Violencia en Centroamérica y el Caribe (OCAVI).

Además, cabe resaltar que, como parte de su diseño, el programa propone la generación de alternativas para mejorar las condiciones de encar-

celamiento de menores de edad recluidos en el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHFA), así como la creación de bibliografía que estimule el conocimiento acerca de la problemática de las pandillas en el país.

Cuadro N.º 3
Política nacional de prevención de la delincuencia juvenil aplicada en Honduras (2000-2008)

Denominación de la política	Objetivos	Período de ejecución	Financiamiento
Programa Nacional de Prevención (PNP)	<p>Objetivo general: Promover la solidaridad, justicia y sensibilización social que potencie, con recursos humanos, técnicos y financieros, a las instituciones que trabajan en proyectos de prevención, rehabilitación y reinserción de personas en riesgo social y vinculadas a pandillas o maras.</p> <p>Objetivos específicos: - Promover en la niñez, adolescencia y juventud los servicios de desarrollo y construcción comunitaria integral que afirmen plenitud de vida y justicia para todos. - Fortalecer la participación y liderazgo de la juventud en la oferta de servicios regulares del Estado y la sociedad civil. - Impulsar la creación de centros especializados para la rehabilitación holística y la reinserción social de miembros de pandillas y maras. - Gestar alianzas con la comunidad internacional, instancias del Estado y sociedad civil para impulsar y fortalecer proyectos que afirmen una cultura de inclusión social, paz y vida saludable. - Impulsar la comunicación propositiva e inclusiva; con la cual se afirmen los valores de solidaridad, participación ciudadana y seguridad humana.</p>	A partir de 2005	El financiamiento para el programa proviene del Gobierno de Guatemala y estuvo destinado a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en rehabilitación.

Fuente: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/honduras/documentos/3.pdf>. Visita 21 de marzo de 2009.

En el caso mexicano, cabe precisar que se retomarán únicamente las políticas públicas diseñadas para hacer frente al fenómeno de las pandillas juveniles delincuenciales o maras en el estado de Chiapas. Lo anterior, debido a que este espacio geográfico se colocó como el punto natural del accionar de las maras desde el año 2000 –e incluso antes– y, por tanto, ha sido sujeto de la actuación del Gobierno.

De manera formal, el modelo de atención a la delincuencia juvenil de este programa (ver Cuadro N.º 4) se traduciría en la implementación de medidas de atención primaria, secundaria y terciaria. No obstante, el grueso de las estrategias contempladas como parte de dicho plan privilegió la contención de las pandillas juveniles, por lo que se dio menor peso a las acciones de prevención social de la violencia y delincuencia, de tal forma que este componente se limitó a la ejecución de algunas actividades culturales y deportivas, así como de difusión de las “buenas costumbres”.

Cuadro N.º 4
Política nacional de prevención de la delincuencia juvenil aplicada en México-Chiapas (2000-2008)

Denominación de la política	Objetivos	Período de ejecución	Financiamiento
Plan de Acción para el Control de la Delincuencia Juvenil en la Frontera Sur	<p>Objetivo general: Lograr la coordinación de las autoridades de los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, con el fin de implementar un plan de acción inmediato en la zona fronteriza sur del estado; y desde el ámbito de sus respectivas competencias, ejecutar acciones preventivas, investigativas e inspectivas, para combatir la delincuencia generada por pandillas y otros grupos juveniles que alteran el orden y la tranquilidad de esa región, y con ello inhibir este mal en la frontera sur.</p> <p>Objetivos específicos:</p> <p>1. Estrategias preventivas. - Vigilancia: con la recepción de información de la mayor parte de las procuradurías estatales, del Instituto Nacional de Migración, así como de la Policía Federal Preventiva. - Bases de Operaciones Urbanas (BOU): integradas por la Policía Sectorial, de Caminos, Municipal, y coordinadas por la AFI (Agencia Federal de Investigación), para el patrullaje y vigilancia, con base en la definición de las zonas de mayor incidencia en los municipios de Suchiate, Huixtla y dos en Tapachula. - Intensificar los operativos de vigilancia en el área del ferrocarril: tramos Ciudad Hidalgo-Tapachula y Tapachula-Tonalá.</p> <p>2. Estrategias persecutorias. Procuración de justicia. 3. Estrategias disuasivas. Participación y denuncia ciudadana.</p>	A partir de 2004	No especificado

Fuente: Solicitud de información N.º de folio 0001700010906, atendida el 13 de febrero de 2006 por la Unidad de Enlace de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad.

Se observó que, a pesar de que dicha estrategia contempla un plan de acción coordinado, el grueso de las acciones proyectadas recae en las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia (persecución del delito), mas no en las agencias de gobierno que pudieran dotarla de una visión preventiva e integral. Asimismo, no se logra definir hasta dónde llega el alcance de la coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno: federación, Estado y municipios.

Resulta preocupante que el referido plan de acción establezca una correspondencia entre migrantes y pandillas, como si se tratara del mismo fenómeno. Aunado a ello, a pesar de que dicha política difunde como uno de sus objetivos el fomento a la denuncia, especialmente de los migrantes ilegales que sean objeto de violencia de las pandillas, existen pocos avances en este rubro, debido a la desconfianza en los cuerpos de seguridad pública y al temor a ser deportados. Además de los puntos anteriores, se identificó que el plan de acción criminaliza de facto a los sectores juveniles, ya que el solo hecho de reunirse habitualmente, con o sin fines delictivos, es criminalizado. Ejemplo de ello es el hecho de que la estrategia contemple, dentro de sus actividades de persuasión, la estigmatización de imitadores de las maras que logren ubicarse al interior de las escuelas de educación media. Algo similar se plantea al “invitar” a los gobiernos municipales a reformar sus bandos de Policía y buen gobierno, para tipificar la pertenencia a pandillas como una falta administrativa.

Análisis de resultados

Tomando como referencia el diagnóstico sobre la presencia de pandillas realizado por las policías nacionales civiles centroamericanas se observa que, tanto en El Salvador como en Guatemala y Honduras, la efectividad policial⁵ se eleva por encima del 100% (ver Cuadro N.º 5), lo cual, además

5 Para efectos del presente trabajo, se entenderá a la efectividad policial como la relación entre el número de integrantes de las pandillas juveniles estimado y el número de sus miembros detenidos. El número de integrantes de las pandillas se estimó con base en dos fuentes: por un lado, la información recopilada por las policías nacionales civiles de Centroamérica, y, paralelamente, los datos aportados por la Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica y el Caribe.

de ser un indicador de los niveles de represión del Gobierno, da pie para pensar sobre a quién está deteniendo el Gobierno en los operativos antimaras. Lo anterior supone dos situaciones: en primer lugar, la existencia de un subregistro del número total de integrantes de las pandillas juveniles en cada país; y en segundo término, que las cifras relativas a detenciones hayan sido sobrevaloradas (o infladas) como parte de una estrategia de gobierno para posicionar a los operativos antimaras como altamente efectivos ante la mirada pública.

Cuadro N.º 5
Efectividad policial: número de integrantes de las pandillas
y número de detenciones (2000-2007)

	El Salvador	Guatemala	Honduras
Número de integrantes	15 000	8 114	4 700
Número de detenciones	21 342	10 572	5 278
% Efectividad policial	142,3%	130,3%	112,3%

(1) El número de integrantes de las pandillas corresponde al período 2000-2004 y al diagnóstico realizado por las policías nacionales civiles centroamericanas.

(2) El número de detenciones de El Salvador corresponde al período 2003-2004; en el caso de Guatemala, al período 2003-2005; y en Honduras corresponde a 2006-2007.

(3) El número de detenciones fue extraído de los informes presentados por las policías nacionales civiles centroamericanas.

En el caso salvadoreño, las dos situaciones descritas en el párrafo anterior se ratifican al confrontar el número de detenciones realizadas con el total de integrantes calculado por la Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica y el Caribe, que dan como resultado una efectividad policial de 203,3%. En Guatemala y Honduras, el cálculo se observa más real, al tomar como referencia estadística el diagnóstico de la comisión. Con 75,5% de los integrantes de las pandillas detenidos, la estrategia del Gobierno guatemalteco, expresada en la ejecución del Plan Escoba, se coloca como muy efectiva. En Honduras la efectividad policial es mínima, ya que solo el 14,7% de los pandilleros fueron detenidos por los cuerpos policiales del país, en el marco de la aplicación de los operativos Plan Libertad Azul y Cero Tolerancia (ver Cuadro N.º 6).

Al igual que Honduras, el caso chiapaneco se coloca con un nivel de efectividad policial bajo. Entre 2003 y 2005, con la aplicación de la estrategia antimara en México, se logró detener a 1 524 integrantes de las pandillas juveniles delictivas, lo cual representa el 26,8% del total estimado a nivel nacional. Entre 2004 y 2005, con la aplicación del “Operativo antimara”, el “Operativo Acero I, II y III”, el “Operativo costa” y el “Escudo comunitario”, se logró la detención del 20,4% de los pandilleros con presencia en el estado de Chiapas. De lo anterior se deduce que la ejecución de una estrategia amplia en recursos materiales y de operación no necesariamente obtiene una efectividad alta a nivel de persecución (ver Cuadro N.º 7).

Cuadro N.º 6
Efectividad policial: número de integrantes de las pandillas
y número de detenciones (2000-2007)

	El Salvador	Guatemala	Honduras
Número de integrantes	10 500	14 000	36 000
Número de detenciones	21 342	10 572	5 278
% efectividad policial	203,3%	75,5%	14,7%

(1) El número de integrantes de las pandillas se extrae del diagnóstico realizado por la Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica y El Caribe y hace referencia al año 2003.

(2) El número de detenciones de El Salvador corresponde al período 2003-2004; en el caso de Guatemala, al período 2003-2005; y en Honduras corresponde al 2006-2007.

(3) El número de detenciones fue extraído de los informes presentados por las policías nacionales civiles centroamericanas.

La tesis de que en El Salvador existe un subregistro de la presencia de pandillas y que las cifras relativas al número de detenciones alcanzadas durante la aplicación del Plan Mano Dura y del Plan Súper Mano Dura fueron “infladas” como parte de una estrategia de gobierno para posicionar su ejecución como altamente efectiva⁶ se comprueba al analizar la efectividad

6 La “Encuesta Nacional de Opinión Pública El Salvador No. 58” realizada en febrero de 2005, por la consultoría Cid-Gallup Latinoamérica indica que el 56% de los salvadoreños consideraron mucho o algo efectivos los operativos para combatir a las maras. Dicho de otra forma, el 69% de los salvadoreños entrevistados mencionó al menos algún logro de la administración de Antonio Elías Saca, en especial el Plan Súper Mano Dura.

de consignación al poder judicial. Las cifras oficiales publicadas por la Policía Nacional Civil salvadoreña indican que del total de detenidos entre 2003 y 2004, solo el 8,7% fue consignado a tribunales de justicia. Es decir que de los más de 21 mil pandilleros detenidos, el 77,9% fue puesto en libertad por falta de pruebas para ejercer acción penal. Al restante 13,4% le fueron aplicadas medidas provisionales y/o cautelares o se encuentran con juicio penal pendiente. El análisis de estos datos muestra que en El Salvador las detenciones en busca de maras delictivas se realizaron de manera indiscriminada, como resultado de la estigmatización de la población joven en condiciones de marginalidad social.

Cuadro N.º 7
Efectividad policial en Chiapas: número de integrantes de las pandillas y número de detenciones (2004-2005)

Número de integrantes	4 000
Número de detenciones	817
% efectividad policial	20,4%

(1) El número de integrantes de las pandillas y el número de detenciones corresponden a los datos publicados por la Fiscalía General del Estado de Chiapas y el CISEN (Centro de Investigación y Seguridad Nacional).

Un resultado más óptimo en cuanto a la capacidad del Estado para ejercer acción penal en contra de los pandilleros fue el de Honduras. Entre 2006 y 2007 se logró consignar al poder judicial al 35,4% del total de delincuentes juveniles detenidos en operativos policiales. Destaca que más del 40,6% de los detenidos haya sido puesto en libertad casi inmediatamente, por falta de pruebas para la imputación del delito o debido a que los tribunales judiciales hayan optado por la aplicación de otra medida cautelar para su tratamiento y reinserción. De acuerdo con los datos publicados por la Dirección General de la Policía Preventiva de Honduras, para 2007, el sistema penitenciario del país había absorbido a 763 miembros de las pandillas juveniles delictivas (ver Cuadro N.º 8).

La experiencia chiapaneca, a pesar de ser la más reciente, es la que muestra mayor avance en la efectividad de consignación de pandilleros. Para 2005, del total de detenidos, el 47,2% fue consignado al poder judi-

cial, lo que dio como resultado su inserción al sistema penitenciario estatal. El restante 52,8% se encuentra retenido en los centros de internamiento chiapanecos, en espera de que se les dicte sentencia, con estatus de “procesados”. Destaca que el nivel de consignaciones de menores pandilleros sea más efectivo que el de los adultos, con 51,7% y 42,7%, respectivamente. De acuerdo con los datos publicados por la Fiscalía General del Estado de Chiapas, para 2005 el sistema penitenciario estatal absorbió a 394 miembros de las pandillas juveniles delictivas (ver Cuadro N.º 8).

Cuadro N.º 8
Efectividad de consignación al poder judicial: número de pandilleros detenidos y número de pandilleros consignados (2003-2007)

	El Salvador	Guatemala	Honduras	Chiapas
Número de detenciones	21 342	10 572	5 278	394
Número de consignaciones al poder judicial	1 858	ND	1 871	186
% Efectividad de consignación	8,7	NA	35,4	47,2

(1) El número de detenciones y consignaciones al poder judicial para El Salvador corresponde al período 2003-2004; en el caso de Guatemala, al período 2003-2005; en Honduras corresponde al 2006-2007; y en Chiapas es referente a 2005.

(2) El número de detenciones fue extraído de los informes presentados por las policías nacionales civiles, y en el caso de Chiapas, por la Fiscalía General del Estado y el CISEN.

Con base en el análisis de los datos de efectividad policial y de consignación, se puede indagar sobre el carácter juvenil de las pandillas delictivas. En Honduras, del total de pandilleros detenidos en 2007, solo el 1,4% era de menores de edad. En Guatemala, del total de integrantes de las maras detenidos en el período 2003-2005, el 7,9% era de menores de edad. Es significativo que en Chiapas-México, el 49,5% de los maras consignados en 2005 fueran menores de edad, por lo que fueron trasladados al Centro de Internamiento Especializado para Adolescentes Villa Crisol.

Paralelamente, se encontró que el carácter transnacional de las pandillas juveniles delictivas es poco verificable con base en los datos presentados en este apartado. Del total de detenidos en Guatemala, entre 2003 y 2005, el 3,5% era de origen salvadoreño, el 1,7% nicaragüense y el 1,4% hondureño. En Chiapas, entre 2004 y 2005, el 32,9% de los pandilleros detenidos era de origen centroamericano, y destaca que el restante 67,1%

fuera de origen mexicano. En los casos de El Salvador y Honduras no se contó con información relativa al origen de los detenidos en los operativos policiales.

Sumando las perspectivas de edad y transnacionalidad, podemos concluir que, si bien es cierto que el fenómeno de las maras en la década de los noventa contaba con una importante presencia juvenil (o de menores de edad), para el año 2000 este componente disminuyó, al observar que la criminalidad atribuida a las pandillas corresponde mayoritariamente a adultos. No obstante, la evolución del carácter juvenil apreciada en las maras centroamericanas no aplica a las pandillas chiapanecas. Por lo que toca a la transnacionalidad, podemos afirmar que la presencia de maras extranjeras en Guatemala y México-Chiapas es menor al número de integrantes nacionales. Llama la atención que los gobiernos de ambos países hayan atribuido el problema de las pandillas delictivas al accionar de las maras salvadoreñas y hondureñas, en tanto que, en sus países, se gestaban grupos propios que, al día de hoy, son los de mayor importancia cuantitativa.

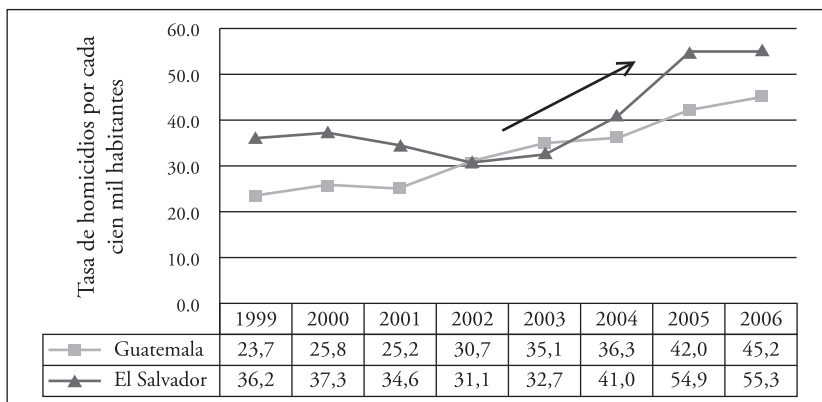
El impacto de la mano dura en los índices delictivos

Para efectos de la presente investigación, y tomando en cuenta que la información institucional es limitada, la aproximación metodológica para medir el impacto de la aplicación de las estrategias de mano dura en los índices delictivos se basó en confrontar la disminución y/o incremento de la tasa de homicidios por cada mil habitantes en cada uno de los casos estudiados. Aun reconociendo las debilidades de tal argumento, se encontraron algunos hallazgos importantes.

En el Gráfico N.º 1 se observa que en El Salvador y Guatemala, tras la implementación de las estrategias antimaras, la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes se incrementó. Entre 2002 y 2006, a la par de la ejecución del Plan Mano Dura y del Plan Súper Mano Dura, la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes de El Salvador aumentó de 31,1 a 55,3. En Guatemala, con la ejecución del Plan Escoba, se observó una tendencia al alza en la tasa de homicidios, al pasar de 35,1 en 2003 a 45,2 en 2006.

Gráfico N.º 1

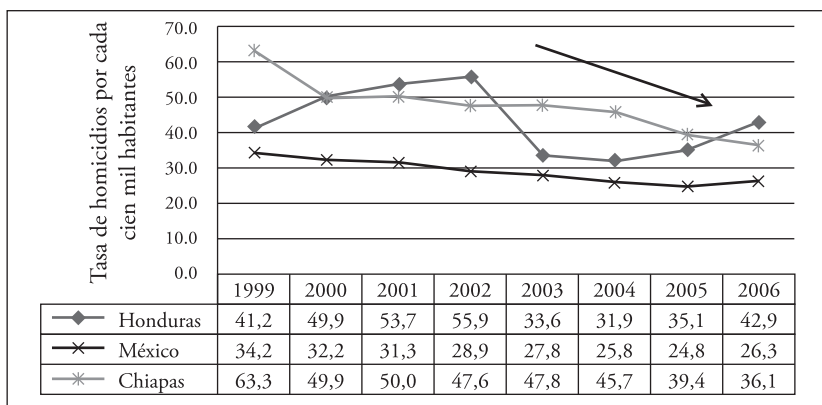
El Salvador y Guatemala: tasa de homicidios por cada cien mil habitantes (1999-2006)



Fuente: Elaboración propia con datos sistematizados por el Observatorio Centroamericano sobre la Violencia (OCAVI), con base en información suministrada por la policías nacionales civiles centroamericanas.

Gráfico N.º 2

Honduras y México-Chiapas: tasa de homicidios por cada cien mil habitantes (1999-2006)



- (1) La información correspondiente a Honduras fue retomada de los datos sistematizados por el Observatorio Centroamericano sobre la Violencia (OCAVI), con base en información suministrada por la Policía Nacional Civil.
 (2) La información correspondiente a Chiapas fue retomada de los Anuarios Estadísticos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Opuesto a los casos anteriores tanto en Honduras como en México-Chiapas se observó una tendencia a la baja en la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes. En Honduras la tasa pasó de 55,9 asesinatos por cada cien mil habitantes en 2002 a 42,9 en 2006, y destaca que la disminución más significativa se haya dado en 2004. En Chiapas, entre 2003 y 2004 con la implementación de la estrategia antimara se observó una leve disminución de la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes que pasó de 47,8 a 45,7 (ver Gráfico N.º 2).

Reflexiones finales: paradigmas asociados a las políticas de intervención y efectos no esperados

Luego de comparar y evaluar las políticas públicas aplicadas en respuesta a la problemática de las pandillas juveniles delictivas, podemos concluir que, por lo menos en la fase de diseño, las políticas públicas aplicadas en Guatemala y Honduras retoman un enfoque de prevención integral del delito en sectores juveniles que se ha hecho acompañar de la construcción de indicadores y de la integración de información que da cuenta de los factores asociados al origen de las pandillas juveniles delictivas. En contraparte, las políticas públicas diseñadas en El Salvador y México-Chiapas llevan implícito un enfoque de contención que se contrapone a los principios de una prevención integral de la violencia. En suma, se pudo apreciar que existe poca coherencia entre el diseño y la ejecución de estas políticas públicas. En concordancia con lo anterior, expertos en el tema indican que:

en las últimas dos décadas los Estados latinoamericanos han optado principalmente por la implementación focalizada de políticas públicas para intervenir en áreas sensibles como la pobreza, la seguridad ciudadana y la violencia urbana. Ello, con el propósito de enfrentar la insuficiencia presupuestaria y obtener resultados en el corto plazo que brinden una sensación de avance sustantivo en el tratamiento de problemas sociales (Solís, 2007: 41-42).

En su fase de implementación, la efectividad de estas políticas arrojó resultados contrastantes a lo observado en el diseño de las mismas. Mientras en Honduras y México-Chiapas los operativos policiales de consignación de maras ser perciben como poco eficaces, las acciones emprendidas en Guatemala son vistas como altamente exitosas. Caso especial es El Salvador, donde los resultados de los operativos antimaras son percibidos como eficientes, no por su buen diseño y ejecución, sino, más bien, por manejos inadecuados de la estadística delictiva y por la capacidad de la derecha al intervenir en la opinión pública.

Con respecto al financiamiento de las estrategias de prevención de la delincuencia juvenil, se observó que en los tres países centroamericanos estudiados existe un alto componente de influencia de actores internacionales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Comisión Europea (CE), entre otros. Estos apoyos, de alguna forma, imponen un determinado sesgo a las acciones emprendidas por los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras. Caso contrario es el de México-Chiapas, donde las políticas públicas de atención a las maras son financiadas con recursos del Gobierno.

En breve, si bien es cierto que las políticas nacionales de prevención de la delincuencia juvenil pueden considerarse como “integrales”, al momento de su instrumentación se expresan a través de operativos punitivos que han desencadenado en efectos no esperados y contraproducentes, tales como la reconfiguración y reorganización de las maras callejeras, la reproducción y expansión del ciclo de violencia, la clonación social, y la sobresaturación de los sistemas penitenciarios de los países centroamericanos que aquí se estudian.

Podemos decir que las políticas de mano dura han tenido impactos negativos no esperados pues, desde su ejecución, “las maras se han organizado más [...] y el nivel de delincuencia, incluso de homicidios, ha aumentado” (Falkenburger y Thale, 2008: 47). La aplicación de políticas tácticas, indiscriminadas y represivas ha llevado a la explosión del fenómeno, e incluso a la reconfiguración del mismo, ya que existe evidencia para decir que estos grupos han evolucionado de manera paralela a la aplica-

ción de las estrategias de mano dura (Falkenburger y Thale, 2008). Entre las nuevas características del fenómeno se encuentran: operar en la clandestinidad; desterritorializarse y migrar, tanto interna como externamente; restringir el consumo de la droga y el alcohol para evitar ser detenidos por las autoridades; disminuir el componente adolescente de sus miembros; y mantener solo vínculos operativos con el crimen organizado (Solís, 2007). Como lo apunta Martín Iñiguez Ramos, el grado de transformación de las maras:

las ha llevado a dejar de tatuarse, abandonar su código de comunicación con las manos, a cambiar sus viejas vestimentas y cortes de pelo [...] Hoy existen “maras” de tercera generación [...] mejor preparadas y educadas que sus antecesores, que empiezan a controlar de manera más inteligente y estratégica la venta de drogas, el tráfico de armas y de personas, los secuestros, asaltos y el lavado de dinero (Iñiguez, 2009: 126).

En Guatemala y México, luego de varios años de fungir como receptores de jóvenes pandilleros que huían de la aplicación de las leyes antimaras se ha comenzado a sentir los efectos de no haber asumido una postura clara en años pasados. En Guatemala, la delincuencia y violencia generadas por estas pandillas se han incrementado; y no obstante, sigue siendo una problemática de delincuencia común. En México, se sabe que existe un importante número de imitadores de las pandillas juveniles centroamericanas (efecto de la clonación social), especialmente en Chiapas, que han extendido su presencia a ciudades tales como México, Morelia y Tijuana (Perea, 2006).

El incremento de las detenciones de pandilleros y la disminución de la visibilidad de la actividad marera no necesariamente son positivos. Ambas situaciones han promovido la saturación de las cárceles centroamericanas (en especial en El Salvador y Honduras), las cuales, según los expertos, se han convertido en bombas de tiempo, por las posibilidades que ofrecen de dotar de mayor articulación a las maras y de estrechar sus vínculos con grupos de crimen organizado. La situación actual podría tener un carácter cíclico y repetir el escenario estadounidense de los años ochenta y noventa, que permitió la gestación de las pandillas delictivas centroamericanas en los noventa.

El hacinamiento en las cárceles centroamericanas como resultado de la aplicación indiscriminada de las leyes antimaras es evidente. El sistema penitenciario de Honduras, con capacidad de apenas siete mil reclusos, se saturó con la entrada en vigencia del Artículo 332, al sumar un total de 10 813 reos. El ingreso de tantas personas acusadas de asociación ilícita creó una situación insostenible y dejó al sistema judicial sin capacidad para procesar los casos (Savenije, 2009). Una situación similar se presentó en El Salvador, donde “la cantidad de pandilleros en prisión creció de 2 058 (16,2% de la población interna) en 2002 hasta 5 098 (31,2%) en 2006” (Savenije, 2009: 142).

Finalmente, debemos decir que para que el análisis previo sobre sentido resulta necesario indagar también sobre el tipo de régimen que ejecuta las políticas públicas estudiadas. Desde nuestra perspectiva, uno de los factores estructurales asociados a la aparición de las pandillas juveniles delictivas en Centroamérica es el hecho de que, si bien el proceso de pacificación de la década de los noventa trajo consigo la sustitución de regímenes autoritarios por regímenes democráticos, persistió una institucionalidad mínima para garantizar la seguridad de los ciudadanos (Benítez y Sotomayor, 2008). Bajo esta línea, existe consenso para decir que “la aparición y crecimiento de las maras se debe fundamentalmente al fracaso de una reforma del Estado en lo que respecta a la capacidad para garantizar la seguridad pública” (Benítez et al., 2009: 342). Por tanto, a los procesos de búsqueda de identidad entre los jóvenes se suman los factores estructurales que generaron un vacío institucional en el proceso de posguerra centroamericano.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis F. (Ed.) (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Volumen III. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Benítez Manaut, Raúl et al. (2009). “Las ‘maras’ y la seguridad del triángulo México-Estados Unidos-Centroamérica”. En *Democracias en transición en Honduras y Nicaragua. Gobernabilidad, seguridad y defensa*, Carlos Barrachina (Coord.): 339-370. México: Plaza y Valdez Editores.
- Benítez Manaut, Raúl y Arturo Sotomayor (2008). “El dilema mesoamericano: entre la seguridad externa y la vulnerabilidad interna”. En *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Ricardo Lagos (Comp.): 387-417. Buenos Aires: Edhesa / Fundación Grupo Mayan.
- Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica y El Caribe (2003). “Informe del equipo técnico para el estudio y evaluación sobre las pandillas y/o maras en la región centroamericana”. Panamá.
- Cruz, José Miguel y Nelson Portillo Peña (1996). *Solidaridad y violencia en las pandillas del Gran San Salvador*. El Salvador: UCA Editores.
- Falkenburger, Elsa y Geoff Thale (2008). “Maras centroamericanas: políticas públicas y mejores prácticas”. *Revista CIBOB d’Afers Internationals* N.º 81: 45-66.
- Iñiguez Ramos, Martín (2009). “Las maras: de pandillas a crimen organizado internacional”. En *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, Raúl Benítez, Abelardo Rodríguez Sumuano y Armando Rodríguez Luna (Eds.): 126-129. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C.
- IUDOP (2006a). “Encuesta sobre pandillas y redes transnacionales en El Salvador”. El Salvador.
- IUDOP (2006b). “Encuesta sobre pandillas y redes transnacionales en Guatemala”. Guatemala.
- Medellín Torres, Pedro (2006). “La política y las políticas públicas en regímenes de obediencias endebles. Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina”. En *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Rolando Franco y Jorge Lanzaro (Coord.): 101-144. Buenos Aires: CEPAL.

- Perea Restrepo, Carlos Mario (2006). “Pandillas en México. Informe de investigación”. México: ITAM / Red transnacional de análisis sobre maras y pandillas.
- Pérez Sánchez, Margarita (Ed.) (2006). *Análisis de políticas públicas*. España: Universidad de Granada.
- Reguillo, Rossana (2005). “La mara contingencia y afiliación al exceso”. *Revista Nueva Sociedad* N.º 200: 71-84.
- Santacruz Giraldo, María L. y Alberto Concha-Eastman (2001). “Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas”. El Salvador: IUDOP.
- Savenije, Win (2009). *Maras y barras. Pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales de Centroamérica*. El Salvador: FLACSO-El Salvador.
- Savenije, Win et al. (2007). *Exclusión social, jóvenes y pandillas en Centroamérica*. El Salvador: FUNDAUNGO.
- Solís Rivera, Luis Guillermo (Coord.) (2007). “Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe”. Madrid: FLACSO.
- Unidad de Enlace de la Subprocuraduría de Derechos Humanos (2006). Solicitud de información No. de folio 0001700010906. México.
- Van Meter, Donald S. y Carl E. van Horn (1993). “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”. En *La implementación de las políticas*, Luis Aguilar Villanueva (Ed.): 97-146. México: Miguel Ángel Porrúa.

Casos de violencia juvenil, teorías de las subculturas criminales y miedos sociales

Silvia Guemureman*

Episodios de violencia juvenil típicos y reaccion pública estatal modal: punición y gobierno a través del sistema penal

Los episodios de violencia juvenil protagonizados por jóvenes procedentes de sectores socialmente vulnerables concitan en las agendas de gobierno, como primera –y a veces como única–, la respuesta punitiva: se reedita la fantasía imprescriptible de gobernar a través del sistema penal, la coerción y el control, en desmedro de la esperanza de gobernar a través de políticas públicas que reviertan, o al menos mejoren sustancialmente, las condiciones de vida de los grupos socialmente más vulnerables, promoviendo “soluciones” a mediano y largo plazo. Se produce así una triste asimilación entre políticas sociales, políticas de seguridad de base territorial y políticas penales para los jóvenes, inspiradas y guiadas por los difusos y manipulables miedos sociales.

Sin pecar de simplistas, ser demasiado osados ni demasiado sutiles, podemos establecer con meridiana claridad una correlación positiva entre episodios de violencia letal protagonizados por jóvenes procedentes de sectores vulnerables sobre sujetos las más de las veces procedentes de sectores sociales medios o medios altos, y la reactivación de la agenda legislativa para el tratamiento de proyectos vinculados a la reforma de las leyes

* Instituto Gino Germani / FCS / Universidad de Buenos Aires.

que rigen la administración de los castigos para adolescentes y jóvenes que cometen delitos, más precisamente, las leyes penales.

Así, en Argentina, donde aún continuamos con las leyes heredadas de la última dictadura militar¹, hace cuanto menos 15 años que distintos actores procedentes de sectores política y socialmente bien distintos bregan –con distintas motivaciones– por instaurar un régimen de responsabilización penal juvenil, pretensión frustrada pese al fervor y vehemencia apostados en cada oleada de pánico mediático².

A continuación se presenta una periodización muy esquemática.

1998 – Discusión entre el entonces legislador, A. Pierri, y el entonces aspirante a jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Aníbal Ibarra, por la cuestión del tratamiento de las personas menores de edad

En fuego cruzado, Pierri, para entonces hombre fuerte del duhaldismo en la provincia de Buenos Aires, acusó a Ibarra de “blando”, aludiendo que “con el garantismo se deja que ingresen por una puerta y salgan por la otra”; en tanto Pierri se afirmaba como promesa de orden, seguridad y mano dura, quedaban semblanteadas las posiciones en pugna. Derecho penal mínimo y garantismo penal para los sectores socialmente vulnera-

1 Referencia al Decreto ley 22.278/80 de “Régimen penal de la minoridad”.

2 Una reconstrucción de distintos momentos legislativos puede consultarse en Guemureman (2004); y Jorolinsky y Fridman (2007). Esta preocupación forma parte de la agenda del Observatorio de Adolescentes y Jóvenes en Relación con las Agencias de Control Social, que coordino, tal como puede visualizarse en los sucesivos pronunciamientos referidos a distintos momentos político-mediáticos. Al respecto, todos están disponibles en www.observatoriojóvenes.com.ar: “Escenarios de reforma legislativa: los peores fantasmas detrás de los mejores deseos” (abril, 2009); “Escenarios de reforma legislativa II. Acerca de los proyectos de ley penal juvenil y las decisiones de política criminal” (junio, 2009); “El Estado Policial: nuevas (viejas) demandas de mayores facultades represivas sobre niños, niñas y adolescentes” (octubre, 2009); “Ante la avanzada sobre la baja de edad de imputabilidad: es falaz y perverso porque todos sabemos... y ‘ellos’ también” (noviembre, 2009); “Cuando la imaginación legislativa se agota en las ‘fáciles’ soluciones punitivas. Acerca del SCV -Servicio Cívico Voluntario” (octubre, 2010); “Argumentos de peso para oponerse a la baja de la edad de imputabilidad penal. Breve reporte sobre el funcionamiento judicial en la Ciudad de Buenos Aires, o ‘Para que endurecer a la justicia, si esta se endurece sola” (febrero, 2011).

bles, *versus* empleo de la fuerza, “mano dura” hacia esos otros que atentan contra la seguridad de “nosotros, los buenos ciudadanos”. Garantismo *versus* defensa social³.

2002 – Caso Millorini, o el asesino de un custodio de seguridad de un funcionario

Se trata de un joven que, en el año 2002 y con apenas 17 años, había matado en un asalto a un restaurante de la Ciudad de Buenos Aires a un policía que integraba la custodia del entonces canciller Carlos Ruckauf. Este episodio dio lugar a una controvertida reforma al código penal por la cual se agravaba el homicidio en caso de tratarse de una fuerza de seguridad. Fue tal la oleada de pánico que despertó, que en el año 2005 la justicia condenó al joven a *prisión perpetua*, pero la Cámara Nacional de Casación, a instancias del fallo Maldonado que estableció la reducción de la pena como obligatoria para personas que cometieran delitos siendo menores de edad, luego redujo esa condena a 15 años⁴.

2004 – Caso Blumberg: una verdadera “cruzada” por la seguridad

El joven Axel Blumberg, de 23 años de edad, estudiante de ingeniería, fue secuestrado en Martínez, zona norte de la provincia de Buenos Aires, la noche del 17 de marzo de 2004. Luego de las negociaciones y el frustrado rescate, el joven fue asesinado la madrugada del 23 marzo de ese año. A partir del secuestro y posterior asesinato de su hijo, el señor Juan Carlos

3 Cito este debate ya que es fundacional en la agenda político-mediática-legislativa. A partir de entonces se inaugura la serie cada vez menos espasmódica de “episodio de violencia juvenil-indignación ciudadana-exacerbación de la sensibilidad punitiva-oleada de pánico mediático-instalación del tema en la agenda pública –agitación legislativa– reclamo social de disminución de la edad de imputabilidad-empantamiento legislativo-recuperación paulatina de la normalidad-desaparición del tema de agenda mediática-desaparición del tema de la agenda pública”, hasta “nuevo episodio de violencia juvenil”, que da pie para que el ciclo recomience.

4 Véase una adecuada y completa reconstrucción de este caso en Calzado (2003).

Blumberg (padre de Axel) encarnó una “cruzada”⁵ (Becker, 1971) por Axel, que fue recepcionada por vastos sectores de la sociedad, enmarcada principalmente bajo el lema de la lucha contra la inseguridad.

Entre marzo de 2004 y marzo de 2005, el Congreso votó 26 reformas al Código Penal bajo la presión de las marchas encabezadas por Blumberg. Por ejemplo, se endurecieron las penas por tenencia y portación de armas y las condenas para los miembros de la fuerza de seguridad que cometiesen delitos, se eliminó el beneficio del “dos por uno”, entre otros. Solo un reclamo no fue ley: la baja en la edad de la imputabilidad⁶.

2007 – ¿Y si alguna vez discutimos sobre bases menos espasmódicas que los hechos de sangre?

Si bien no hubo ningún caso detonante, la discusión por la instauración de un régimen de responsabilización penal juvenil estuvo en la orden del día de tratamiento en la Cámara de Senadores, y solo la antesala de las elecciones políticas a nivel nacional paró el debate legislativo. Habiéndose establecido un dictamen de mayoría en la Cámara de Senadores con proyectos consensuados, el debate se frenó, perdiendo así la oportunidad de discutir, no sobre la base de la reacción victimológica, sino sobre la base instrumental de un estado de derecho que legisla sobre convicciones.

2008 – Ingeniero Barrenechea, renovado escenario que reeditó posiciones

Se trata de un episodio en que un ingeniero fue balaceado conjuntamente con su hijo, en el residencial barrio de San Isidro, en la provincia de

5 Cruzados morales son aquellos que hacen de la instauración de una norma moral el centro de su vida y ocupaciones. “Cuando un individuo ha tenido éxito en la empresa de lograr el establecimiento de una nueva regla [...] se encuentra sin trabajo. La cruzada que ocupara una porción tan grande de su tiempo, su energía y su pasión ha terminado” (Becker, 1971).

6 Véase una reconstrucción de los cambios que sufrió el sistema penal en el siglo XXI en Spataro et al. (2007).

Buenos Aires. Entre los atacantes estuvo involucrado un menor de 15 años. El asalto tuvo una consecuencia letal para el padre, en tanto su hijo sufrió heridas de gravedad.

Este hecho mantuvo la atención mediática desde el momento de su ocurrencia (21 de octubre de 2008) hasta dos meses después (18 de diciembre de 2008).

Lo interesante en este caso fue la cantidad de temas que empezaron a anudarse en relación a las personas menores de edad, la realidad de internación, la situación de cárceles e institutos, las facultades policiales, la utilización de los menores en delitos, etc.

Este recorrido puede seguirse a través de la lectura de algunos títulos de los periódicos del período:

- “Tras el crimen del ingeniero, Scioli impulsa una baja en la edad de imputabilidad para delitos graves”⁷ (*Clarín*, 22 octubre 2008).
- “Scioli quiere bajar la edad para imputar a los menores” (*Clarín*, 23 octubre 2008).
- “Scioli busca apurar el debate por la edad para imputar a los menores” (*Clarín*, 2a octubre 2008).
- “Crecieron un 80% los delitos cometidos por adolescentes”⁸ (*Clarín*, 28 octubre 2008).
- “Respuestas ante la inseguridad” (*Clarín*, 29 octubre 2008).

7 *Clarín*, 22 de octubre de 2008. Debe consignarse que Scioli era – y aún lo sigue siendo– el gobernador de la provincia de Buenos Aires.

8 *Clarín*, 28 de octubre de 2008. Este dato es sumamente interesante, porque marca los límites y las conveniencias del federalismo, según el tema que se trate. Si nos valemos de la estadística de la Ciudad de Buenos Aires, no solamente el delito no aumentó sino que tuvo, entre 2008 y 2007, una variación porcentual negativa, bajando de 4 793 a 4 291 los expedientes iniciados en los juzgados nacionales de menores. En la provincia de Buenos Aires, y para el mismo período, la medición es más sucia porque se implementó el fuero penal juvenil, que no permite continuar la serie en forma homogénea; no obstante, es factible demostrar que entre el año 2007 y 2008 las causas penales ingresadas al fuero de menores y fuero penal juvenil disminuyeron en un 43%, según hemos podido constatar con Ana López (2010). Respecto a estadísticas judiciales, López demuestra que, entre 2006 y 2007, la cantidad de personas menores de edad aprehendidas había disminuido (de 29 333 a 26 089, guarismo que retrotrae la situación al año 2004, cuando sí se había producido un alza significativa de las aprehensiones policiales). La fuente aquí es el Centro de Operaciones Policiales del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires.

- “Cristina elogió a la Policía y cuestionó a la justicia”⁹ (*Clarín*, 29 octubre 2008).
- “Los jueces dicen que no tienen dónde encerrar a los menores” (*Clarín*, 29 octubre 2008).
- “Inseguridad: buscan acercar propuestas de Scioli y Cristina” (*Clarín*, 30 octubre 2008).
- “Kirchner criticó a los jueces por su actitud frente a la delincuencia” (*Clarín*, 31 octubre 2008).
- “La justicia no debe ser una puerta giratoria, dijo el titular de la Corte” (*Clarín*, 31 octubre 2008).
- “Inseguridad, un tema corrosivo que vuelve a la agenda política” (*Clarín*, 21 octubre 2008).
- “Seriedad contra el delito”¹⁰ (*Clarín*, 1 noviembre 2008).
- “Son 14 mil los presos que están libres en la capital y la provincia” (*Clarín*, 2 noviembre 2008).
- “Encerrar a un menor en un instituto es el último recurso, debe ser un caso extremo” (*Clarín*, 2 noviembre 2008).
- “Miradas críticas sobre la justicia” (*Clarín*, 5 noviembre 2008).
- Massa, contra ‘la puerta giratoria’¹¹ (*Clarín*, 8 noviembre 2008).
- “Nuevas críticas contra el proyecto de Scioli para bajar la edad de imputabilidad de los menores”²⁴ (*Clarín*, 8 noviembre 2008)
- “Recapturaron a uno de los chicos acusados de matar al ingeniero” (*Clarín*, 11 noviembre 2008).

Y prosiguieron las noticias del mismo calibre, en referencia a capturas, fugas, implicados y posibles implicados en el crimen del ingeniero Barrenechea.

Cierra la serie la denuncia de la jueza de la Corte Suprema, Carmen Argibay, que da título a la nota:

9 En esa nota, Cristina (presidenta de la nación) declara: “La Policía trabaja y detiene, detiene”, dijo, y agregó: “La justicia libera, libera”.

10 Este artículo es un editorial escrito por el senador Gerardo Morales, asimismo, entonces presidente del Partido de la Unión Cívica Radical.

11 Para entonces, Sergio Massa era el jefe de Gabinete a nivel nacional.

- “Arreglar los institutos de menores no da réditos políticos” (*Clarín*, 7 diciembre 2008).

El episodio del ingeniero Barrenechea es el más visible de una serie de episodios de violencia protagonizados por jóvenes que no habían logrado “torcer el brazo” de la agenda político-mediática¹².

2009 – Capriste, camionero muerto, pero antes disparó en su defensa

El 21 de abril de 2009 asesinaron al camionero Daniel Capristo en la localidad bonaerense de Lanús. El hecho tomó estado público cuando el secretario de Seguridad de ese municipio, Reinaldo Simon, y el fiscal Enrique Lázari, a cargo de la causa, fueron agredidos por los vecinos de Capristo, ante el reclamo de penas más duras para los adolescentes que delinquen¹³.

Una editorial publicada en el diario *Clarín* el domingo 19 de abril, “Afrontar el tema de los jóvenes que delinquen”, sostiene: “El asesinato del camionero Daniel Capristo *desató una comprensible ola de indignación entre sus vecinos y en la ciudadanía en general* y reactualizó el problemático tema de los jóvenes delincuentes y los déficit de los sistemas judicial y penal”, prosigue la argumentación, y remata con la siguiente apelación:

Tampoco es adecuado el sistema penal. Desde hace más de diez años se desarrolla un debate sobre la necesidad de adecuar el sistema vigente a la

12 El año 2008 en Argentina estuvo signado por el conflicto político. Efectivamente, una resolución del poder ejecutivo, la Resolución N°125 de retención a las exportaciones agropecuarias, desató un conflicto en que se polarizaron posiciones entre los sectores concentrados del capital, por un lado, y el Gobierno, por otro. Este conflicto dominó el escenario político, por lo que no es casual que, recién sobre finales de año, otros temas, siempre latentes, volvieran a instalarse en la agenda.

13 Este fue uno de los casos testigos analizados en la comunicación presentada a las VI Jornadas Nacionales de Sociología organizadas por la Universidad Nacional de La Plata, en diciembre de 2010. La comunicación llevó por título “Rol de los medios de comunicación en el despliegue de los mecanismos de control social, proactivos y reactivos. Legitimación de la violencia estatal contra los jóvenes pobres y su vinculación discursiva con la ‘delincuencia’ y fue presentada por el equipo del Observatorio de Adolescentes y Jóvenes (Silvia Guemureman, Denise Fridman, Florencia Graziano, Karen Jorolinsky, Ana Laura López, Julia Pasin y Vanesa Salgado).

inocultable realidad que se comenta, pero las demoras burocráticas, la desidia y las manipulaciones políticas postergan la disposición de un nuevo régimen. En relación a esto, el juez de la Corte Suprema, Eugenio Raúl Zaffaroni, sostuvo que “hoy se aplican penas a los menores sin proceso penal”,

que expresa la necesidad de que se dicte una normativa que se ajuste al orden constitucional, al tiempo que sugiere bajar la edad de imputabilidad a los 14 años para, de esa forma, garantizar el debido proceso penal.

Una nueva serie de noticias, que alcanzó un pico a finales de abril del año 2009, iba focalizando su eje en la necesidad de sancionar un régimen de responsabilización penal juvenil. El Gobierno que durante el episodio del año 2008 había marcado diferencias con el gobernador de la provincia de Buenos Aires entonces estrechaba filas: “El Gobierno sale a impulsar un Régimen Penal para menores” (*Clarín*, 19 abril 2009), y anunciaba su voluntad de apoyar un proyecto que bajara la edad de imputabilidad a los 14 años.

Luego de todo un año sacudido por diferentes episodios (contando el caso Urbani, el caso Piki –un joven de clase media arruinado por la droga tomó rehenes en una entidad bancaria–, y otros), el proyecto “Régimen legal aplicable a las personas menores de 18 años en conflicto con la ley penal” obtuvo media sanción en la Cámara de Senadores, con la aceptación de la baja de la edad de imputabilidad penal a los 14 años (diciembre de 2009).

Durante el año 2010, el debate que parecía que se zanjaría fácilmente en la Cámara de Diputados se trabó ante un repentino cambio de posición del bloque oficialista, que forjó un dictamen de mayoría que volvió a establecer la edad de punibilidad en los 16 años¹⁴.

El debate se estancó nuevamente y la Ley 22.278 sigue vigente¹⁵.

14 Este dictamen fue firmado por casi todos los diputados oficialistas, el GEN Generación para un Encuentro Nacional, de Margarita Stolbizer, Proyecto Sur (de Pino Solanas), Nuevo Encuentro (Martín Sabbatella), el socialismo y una diputada de la Coalición Cívica.

15 Al momento de revisar este artículo, la cuestión de la reforma legislativa se instaló nuevamente en la agenda política-mediática, a raíz de otro asesinato cometido por un joven, esta vez de 15 años, que reactivó la polémica por la baja de la edad de imputabilidad penal. En esta ocasión, otra vez se expresan posiciones disímiles con bandos que alientan alternativamente uno u otro

Episodios de violencia juvenil atípicos: respuesta judicial típica, dilación y penalidad líquida

En el ítem anterior se presentaron casos típicos: jóvenes de la periferia urbana, de sectores vulnerables, marginales con arreglo a indicadores sociodemográficos, que atacan en forma violenta a personas de otros sectores sociales, a los que identifican como poseedores de recursos materiales. El móvil, en todos los casos, es la apropiación de bienes materiales —en contante o no— y recursos materiales que puedan ser reducidos —automóviles, artefactos electrónicos, etc.— y convertidos en otros bienes de uso o de cambio; o, en una lectura marxista, valores de uso que se convierten en valores de cambio, con los cuales se adquieren otros valores vinculados a los consumos adolescentes (vestimenta, salidas y drogas, principalmente). Se trata de una violencia interclase típica, que despierta consensos típicos de punición, o de castigo, y aun cuando el sistema legal no se modifique, las prácticas punitivas por parte de las agencias de control social penal hacen sentir su rigor.

Pero, justamente, los casos típicos abren la puerta a interrogarnos sobre los casos atípicos, en los cuales la violencia interclase está dirigida de arriba hacia abajo en forma desregulada, no institucional, gratuita y letal. Aclaro esto porque la violencia pública estatal también podría ingresar en esta categoría de violencia, y quiero dejarla explícitamente excluida, porque no se trata de esta violencia institucional, sino específicamente de la violencia de las bandas o de las pandillas atípicas, en la cual los protagonistas no son los *jóvenes feos, sucios y malos*, sino los *jóvenes ricos, pulcros y portadores de estatus social reconocido*. Esta presentación está estructurada con base en casos paradigmáticos, como continuación del análisis realizado en el año 2006¹⁶ (Guemureman, 2006).

coro. Así, la divisoria de aguas entre el gobierno nacional y el gobernador de la provincia de Buenos Aires es clara. Este último se pronuncia a favor de la baja de la edad, y encuentra eco en otras fracciones disidentes del peronismo, además de la Unión Cívica Radical y el PRO (Propuesta Republicana).

16 Cf. “Ni bandas ni pandillas: la miopía de la teorías de las subculturas para explicar la violencia juvenil”. *Revista temas sociológicos* N° 11.

En esta ocasión, a los casos tomados entonces, el caso Malvino¹⁷ y el caso Bragnolo¹⁸, he añadido un tercer caso, el de la barra del colegio San Patricio, en Mercedes, provincia de Buenos Aires¹⁹.

Antes de proceder a una recopilación y análisis de los casos, conviene decir que ninguno de ellos provocó que el coro de los legisladores indignados pidiera medidas cuanto menos regulatorias, si no abiertamente represivas para estos jóvenes.

La imaginación político-mediática se las ingenió para quitar estos casos de las páginas policiales y hacerlos ingresar en las páginas sociales de los periódicos de mayor tirada y distribución, asimilando las problemáticas que dejan al desnudo como problemáticas de tipo social, que, en todo caso, deben regularse socialmente mediante la refrendación de algunas pautas de convivencia ciudadana, pero nunca convertirse en sujeto de tratamiento de políticas criminales. Aun cuando el caso aparezca en las páginas policiales²⁰, el primer paso en el desapego es el retiro de la atribución de peligrosidad que se hace sobre estos jóvenes: sus *identikits* no aparecen en las páginas policiales, es más, la mayoría de las veces no aparecen fotos de los autores de los hechos de violencia letal, de homicidios –sin eufemismos–, y, en su lugar, aparecen las fotos de las víctimas, siempre el mismo repertorio de imágenes, donde la víctima es mostrada en su faz social, que muestra, en simultáneo, el potencial abortado²¹.

17 Se trata de un joven de 21 años, Ariel, que, estando de vacaciones en Ferrugem (una playa brasileña), fue muerto en un episodio de “pelea generalizada”, en enero de 2006. La particularidad del caso consiste en que, entre los involucrados, hubo miembros procedentes de familias prominentes de la clase gobernante de una provincia argentina.

18 Se refiere a un adolescente de 16 años, Matías Bragnolo, que murió como consecuencia de una pelea entre chicos en abril de 2006. Las causas de su muerte aún permanecen confusas.

19 Caso más reciente, de abril de 2010, en que una “patota” de un colegio de clase media alta de la localidad de Mercedes, en la provincia de Buenos Aires, mató a golpes a un joven albañil de 26 años.

20 El caso Bragnolo es paradigmático en este sentido, porque su aparición en las páginas policiales es atribuible a la intervención, nunca del todo aclarada, de un efectivo policial. Aun así, el tratamiento, como podrá verse, no es policial.

21 Este mecanismo es explotado al máximo en el caso de Axel Blumberg, joven de clase media alta secuestrado y asesinado por una banda de delincuentes unos años antes. En este caso, su padre emprendió una verdadera “cruzada” y, tal como señala Calzado (2010), la imagen política mediática que se construye de la víctima muestra que “Axel Blumberg es símbolo de la vulnerabilidad, de la humanidad. Se convierte en una sinécdoque no solo de todas las jóvenes vidas

Cuando aparece alguna imagen de los autores o presuntos autores de homicidio, estas son usualmente fotos sociales; costaría identificarlas con las fotos de asesinos.

Igualmente, hay diferencias entre los casos: así como el caso Malvino nunca fue un caso policial y la noticia de su muerte nunca apareció en las páginas policiales, sino en la sección de Sociedad en el periódico de mayor tirada y distribución en Argentina; el caso de Bragnagnolo nunca abandonó las páginas policiales, aun cuando se tratara de reportar una noticia netamente política, como el encuentro entre el presidente de la nación, el jefe de Gabinete y los padres de Matías.

En el caso de la barra del colegio San Patricio, la noticia apareció a partir de la muerte de un albañil, y fue un desplazamiento discursivo lo que convirtió en noticiables a los autores del homicidio y sus tramas relacionales, como un emergente de una violencia que está allí, latente pero silenciada, y que solo cuando encuentra alguna grieta, emerge como malestar.

Veamos los casos, retomando retrospectivamente lo afirmado en el artículo del año 2006, y actualizando la información al año 2010.

Caso Malvino

En el caso Malvino, para el año 2006, cuando la ocurrencia había sido reciente, ya aparecían los principales carriles por los que el caso iba a transitar: delito y poder, intereses, encubrimiento y dilaciones. Fue así en los años subsiguientes, y la aparición de novedades a través de los periódicos fue cada vez más espaciada y mediada por las novedades judiciales.

Así, el hecho ocurrió en enero del año 2006, y a la profusión de noticias de los dos primeros meses le llegó la meseta mediática: los presuntos autores pertenecían a familias prominentes de la clase gobernante de una de las provincias argentinas; el *target* de los jóvenes los asimilaba a los consumos de clase media alta (prácticas deportivas, consumos culturales y de tiempo libre, entramados sociales, etc.).

Veamos la secuencia:

coartadas por la violencia, sino del conjunto de potenciales mártires de la crisis de seguridad. Axel somos todos”.

El 22 de abril de 2006, en un informe especial, “Cuando la muerte alcanza a las víctimas impensadas”, nuestros *leading case* aparecen contextualizados en el marco de otros casos de víctimas letales productos de agresiones gratuitas: la joven Paulina Lebos, desaparecida luego de haber tomado un *remise* a la salida de un baile, encontrada muerta días después, en la provincia de Tucumán; y el joven Lucas Maldonado, muerto a golpes en una discoteca en Córdoba a manos de una “patota” de jóvenes.

Luego, las noticias empiezan a decaer, mostrando una reactivación en cada aniversario de la muerte de Ariel, durante cada mes de enero, y volviendo a desaparecer luego por períodos prolongados.

Cuadro N.º 1
Cantidad de noticias aparecidas en el periódico *Clarín*

Año	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
2006	6	9	4	3	-	-	-	-	-	-	2	2
2007	3	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2008	2	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
2009	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración con base en el buscador diario *Clarín*.

La particularidad de este caso radica en que si no desapareció totalmente del escenario mediático durante los primeros años fue porque los padres de Ariel son abogados, tienen redes sociales sólidas construidas, y lograron vencer el cerco del “poder provincial”. Además, fueron recibidos por el presidente, y lograron que el tema se instalara en forma de indignación ciudadana, cuanto menos lograron que el sentir ciudadano se identificara con ellos, y resignadamente asumiera que “a los otros no les pasará nada, son el poder”. Igualmente, es interesante que ya no se hablara más de *bandas*, ni *grupos violentos*; cada vez que se volvió a hablar de los imputados fue inscribiéndolos en sus actividades de estudio o actividades de distracción. Todo parece indicar que los jóvenes imputados no sufrieron las consecuencias ni jurídicas ni éticas de su acción.

Al año 2010 ya no hay ninguna noticia. La causa se diluyó, no hay responsables, pasaron más de cuatro años del hecho; los sindicatos como presuntos autores nunca fueron a declarar a Brasil, nunca sufrieron una restricción de libertad, y una radiografía sobre ellos da cuenta de jóvenes

que siguieron realizando su vida, social, profesional, deportiva y familiar, sin ningún tipo de contratiempo.

Caso Bragagnolo

Habíamos marcado el caso de Matías Bragagnolo como paradigmático por las posibilidades de identificación que ofrece: joven de clase media, salida nocturna, alcohol, pelea con otros chicos, abuso policial y muerte súbita.

Se podría haber tratado de una genuina gresca entre pares adolescentes, incluso homogéneos socialmente. La consecuyente muerte de uno de ellos saca al episodio de la normalidad en que los jóvenes dirimen sus diferencias, y la intervención de un policía añade confusión al hecho.

Como va a verse a través de las noticias, son variados los temas que entran y salen de foco. En principio, la atención está puesta en un ataque de otros jóvenes, luego en la intervención policial, y prontamente aparece el problema de salud preexistente en Matías, que lo habría hecho sucumbir como consecuencia de un edema pulmonar.

Lo interesante de este caso es que se enfrentaron padres de clase media, que se desplazó la cuestión de los adolescentes a sus padres, quienes sacaron a relucir munición gruesa en términos de artillería de defensa. De hecho, eligieron abogados de renombre, indignados ante la sola idea de que sus hijos estuvieran involucrados en un “homicidio”. Lo cierto es que esta causa, como ejemplificación de bandas y pandillas, se diluyó, y no suministró más elementos para seguir pensando los motivos de un desenlace que seguramente fue accidental.

Se toman las noticias desde mayo de 2006. El hecho sucedió el 9 de abril, y durante este mes solamente se habló del episodio.

A partir de mayo, esta es la secuencia, que, a diferencia de lo que ocurre con el caso de Malvino, aparece siempre en la sección Policiales:

- “El caso del joven que murió en Palermo chico”²² (*Clarín*, 3 mayo 2006)

22 Subtítulo de la nota: “Kirchner y el jefe de Gabinete recibieron al padre de Matías”.

- “Pericias”²³ (*Clarín*, 6 junio 2006).
- “Junta médica por el caso Bragagnolo”²⁴ (*Clarín*, 9 junio 2006).
- “Elaboró un informe a pedido de la jueza que investiga la muerte del adolescente”²⁵ (*Clarín*, 14 noviembre 2006).
- “Decisión judicial a un año del hecho ocurrido en Palermo”²⁶ (*Clarín*, 11 abril 2007).

Es interesante que, pese al pedido de procesamiento de la jueza, los ahora imputados permanezcan en el anonimato, y que no hayan aparecido fotografías ni calificativos estigmatizantes, ni un tratamiento mediático con epítetos negativos. Tampoco apareció otra escalada mediática por la baja de edad de imputabilidad penal, cosa que podía haber sucedido, ya que cuatro de los jóvenes eran inimputables y no pudieron ser procesados, pero esto no sucede. Se trata de jóvenes de clase media, uno de los cuales tiene un abogado defensor de reconocido prestigio en el ambiente del derecho penal.

- “Fallo de la Cámara Nacional de Casación Penal: ya no hay procesados por la muerte de Matías Bragagnolo” (*Clarín*, 16 junio 2008).

Esta noticia nos informa del fin de la secuencia, donde hubo accidentes procesales varios, de apelaciones, confirmaciones y elevación a la Cámara de Casación. El caso había proseguido su curso legal sin repercusión mediática.

Poco quedó para problematizar sobre la cuestión de las pandillas, tema que sí se reactivó con el tercer caso que he seleccionado, que es el del colegio San Patricio, en el cual “las bandas del San Patricio” ocupan el escenario, y se arroga preponderancia sobre las víctimas: pocos recuerdan que la víctima de uno de los ataques de la banda fue Duarte, un operario arribado poco tiempo antes a Mercedes para desempeñarse en una fábrica;

23 “Junta por el caso Matías Bragagnolo”.

24 Subtítulo: “Matías murió en forma violenta, pero no acordaron cómo fue” (con foto de Matías).

25 Subtítulo: “Según una junta médica, Matías Bragagnolo no fue asesinado” (con foto de Matías).

26 Subtítulo: “Procesan a siete adolescentes por la muerte de Matías Bragagnolo”. La jueza acusa a los 11 jóvenes por homicidio preterintencional, e imputa a siete de ellos, y a los otros cuatro no los imputa por ser menores de 16 años”.

bien se podría decir que la noticia son las *bandas* y la *guerra entre bandas* –y no las víctimas de los accionares criminales–, que son solo una excusa para hablar de la violencia latente en la sociedad mercedina

Caso “bandas del San Patricio”

Desde su nominación, aparece como el caso más interesante y sintomático para hacernos preguntas respecto a quiénes son los jóvenes que integran las bandas atípicas miradas desde las teorías de las subculturas criminales. Cuál es la cultura adolescente que subyace en estos agrupamientos de jóvenes que, mediante el uso de la fuerza física, victimizan en forma sistemática a sus socialmente inferiores.

Para el análisis, me valdré de dos episodios independientes, acaecidos con un intervalo de tiempo relativamente corto y con los mismos responsables sindicados como autores materiales.

- a) El asesinato violento de un albañil, por motivos de discriminación racial y desprecio de clase, en abril de 2010.
- b) La muerte de un joven, producto de los excesos del día de la primavera y los festejos un tanto exultantes que son una marca distintiva de los jóvenes y la demostración de su poder, en septiembre de 2010.

El primer episodio en sí es un homicidio criminal que nada tiene que ver con el enfrentamiento entre bandas: un grupo de jóvenes de clase media acomodada propinan ferozmente golpes, patadas y cinturazos a un operario de tez oscura –a todas luces un *otro* en términos de atributos sociales– y además el hecho es reivindicado en el *blog* de una de las bandas más conocidas del colegio San Patricio, la Banda del Halcón, en frases como “odio al villero”, es decir, en términos de discriminación xenófoba y de clase. En este episodio aparecen involucrados varios jóvenes, todos alumnos o egresados del colegio San Patricio. El episodio permite hablar de lo oculto, de lo soterrado. Es la violencia de esas bandas de los colegios de Mercedes, los privados, los públicos y los parroquiales, la que, en potencia y en acto, dirime sus conflictos, mediante estrategias que rin-

den tributo al uso de la fuerza física, el “capital guerrero”²⁷ (Sauvanet, 2005), y tiene atemorizada a gran parte de la sociedad mercedina²⁸.

Las bandas del San Patricio, del “Sampa”, como le dicen, corresponden a jóvenes de clase media alta. Si bien el colegio San Patricio recibe una subvención estatal y la cuota no es excesivamente onerosa, conserva la impronta de ser un colegio *selecto, tradicional*, que forma la clase dominante de la sociedad mercedina, y así funciona en las representaciones de la misma²⁹.

Históricamente, este colegio ha dado qué hablar; cada episodio activa la memoria colectiva, y así emergen los testimonios coincidentes en que “en 2006 los tuvieron que echar de Bariloche”³⁰, “no los dejaban entrar a ningún boliche de tanta pirotecnia que tenían”, “se creen con impunidad porque son hijos del poder”, o “el colegio San Patricio siempre creó personajes altaneros y soberbios que, con el aval de sus familias, andan por la calle ‘patoteando’ a cualquiera que no pertenezca a su círculo”.

Al día siguiente del asesinato del albañil, en el que hubo varios jóvenes de la institución implicados, el colegio apareció pintado con leyendas y grafitis que acusaban a los alumnos de “asesinos”, y a través de los cuales es factible rastrear que los problemas con los jóvenes del San Patricio y la violencia venían de larga data.

27 “Mi aproximación ha privilegiado el estudio del capital físico en el seno del campo de los *jeunes de la cité* [“jóvenes de la ciudad”] y he introducido la noción de ‘capital guerrero’ para explicar las relaciones de dominación y diferenciación, basadas en la supremacía física y la fuerza del número, y de las cuales son víctimas, en primer lugar, los jóvenes de los barrios pobres” (Sauvanet, 2005: 117-118).

28 En la marcha que se realizaría días después, según *La Nación*, que envió un reportero para cubrirla: “Alrededor de cuarenta oradores, entre vecinos y comerciantes, denunciaron *otros hechos de violencia* que hasta ahora se desconocían y que *por temor a represalias* no habían sido radicados antes la Policía”. Presentamos un testimonio aun más escalofriante (de un vecino de sesenta años, jubilado): “estos hechos de violencia son *reiterados* y *la gente se calla* y no los denuncia *porque tiene miedo*, pues *esos adolescentes problemáticos son hijos* de abogados, fiscales, políticos, de gente importante”.

29 Extractado de distintos periódicos: “El colegio San Patricio es una institución que tiene 123 años en Mercedes. Allí se formó la elite socioeconómica de la ciudad”, “una institución tradicional de la zona”.

30 Es una referencia al lugar elegido por los estudiantes secundarios para realizar su viaje de fin de estudios. Que no los dejaran entrar a los “boliche bailables” y los tuvieran que echar de Bariloche, claramente suministra el indicio de que es una “banda de jóvenes descontrolada”, que se “desmadra” de los cánones de los excesos tolerados.

Aparecen todas estas representaciones respecto a las “banditas” o “patotas” del “Sampa”³¹:

- “Lo de las banditas del San Patricio no es nuevo, pasa hace años. Todos los 21 de septiembre se enfrentaban en la plaza San Martín y se armaban batallas campales. Muchas veces tuvieron que traer a la Policía para separarlos”.
- “Además, tienen fama de atacar gente de la periferia y de barrios humildes”.
- “Estas bandas, hace diez años que azotan a la ciudad, sobre todo actúan contra los chicos que visten de forma sencilla o pertenecen a una clase social diferente” (Entrevista a una joven de 25 años, psicóloga).
- “Las bandas del San Patricio, que fuera del horario de clases se organizan para salir a pelear, tienen ese ritual” (diario *Crónica*).
- “Tengo miedo cada vez que me pide salir porque las banditas de chicos están por todos lados y son muy violentas” (Entrevista a la madre de una adolescente de 15 años que va al colegio Misericordia).
- “Antes salíamos siendo unos caballeros, ahora son todos vándalos que les arruinan la vida a los chicos. Mi sobrino tiene 16 y le da miedo pasar por la plaza porque la Banda del Gitano le pega” (Entrevista a un egresado del colegio hace 15 años).

Una marcha realizada unos días después del brutal asesinato se destacó por la vasta lista de oradores que pugnaban por expresar su indignación. En esta marcha, vecinos de todas las edades y comerciantes se reunieron en la plaza mayor de Mercedes para pedir “seguridad y justicia”, “que se termine con las patotas de estudiantes” y “que se luche contra la discriminación”. Además, abuchearon al intendente de Mercedes por la tibieza de sus declaraciones, y repudiaron abiertamente al director del colegio San Patricio por sus desafortunadas declaraciones: “dentro del colegio los chicos se portan muy bien y son buenos alumnos. Yo no puedo tomar medidas por lo que hacen puertas afuera”.

31 En este caso, hubo que recurrir a diarios locales para hacer el seguimiento de la noticas, ya que proporcionaron valiosa información sobre el sentir de los mercedinos. También se relevó el foro de opinión del matutino *La Nación*.

El director quiere despegarse del hecho y de la responsabilidad criminal por aquello que es vox pópuli, que los alumnos del “Sampa” son violentos. Así, en sucesivas declaraciones, el director reconoce que hay un problema de violencia, que incluso al comenzar el año hicieron una reunión con los directores de los otros colegios privados, pero que el problema “no es dentro del colegio”, y que “la responsabilidad de la escuela es de las puertas para adentro y hasta la una de la tarde”³².

Sin embargo, en esta indignación de la sociedad mercedina, emerge otro personaje que los vecinos sindicaron “como el mentor ideológico de la impronta autoritaria, agresiva, cuasi militar del San Patricio [*sic*]”. Este personaje fue profesor de educación física y llegó a vicerrector del colegio, y los vecinos afirman que: “durante el proceso adiestraba con celo a los alumnos para los desfiles. Debían tener porte marcial y altanero. Levantaba del cuello a los que no hacían el paso militar y los increpaba sacándolos de la fila. Metía miedo. Todos hacían silencio. ‘El Lechón’ era una suerte de general espartano”.

Solo un diario local nos brindaría información sobre este personaje. El medio reconstruye una crónica³³ y agrega: “Trasmitía una suerte de pasión elitista y agresiva que debía enorgullecer a los sanpatricianos”. En la reconstrucción, la periodista, que se autodefine como católica practicante, concluye con una reflexión que sitúa el problema mediante la formulación de interrogantes.

Miguel “Lechón” Iribarren es catequista, hombre de comunión diaria, profesor de educación física. ¿Es posible que sea mentor de prácticas violentas en un colegio católico? ¿Tiene la protección –un interrogante doloroso para una periodista reconocida por su fe católica– de la jerarquía

32 La declaración completa fue la siguiente: “Soy consciente de que hay chicos dentro del colegio que integran las famosas bandas del Halcón y del Gitano, y que son violentas, pero dentro de la institución son excelentes personas”, remarcó el director de la institución. Por eso, afirmó: “Desde el colegio no se puede hacer nada porque este problema es más social que de la escuela. Los que tienen que sancionar a los chicos son los padres, porque yo no puedo sancionarlos cuando las cosas pasan puertas afuera”.

33 El diario *Crónica*, local de Mercedes, intenta entrevistar al personaje, que se niega en dos oportunidades consecutivas, incluso considerando intimidatoria la presencia periodística. Vale enunciar otra característica que Sauvanet atribuye al “capital guerrero”, y es que este “[...] asimismo, reenvía a una forma de disciplina moral” (Sauvanet, 2005: 117-118).

eclesiástica mercedina? ¿Es cierto que arenga a sus alumnos insuflándoles un espíritu de superioridad espartana?³⁴

[...] Al San Patricio no se le puede imputar, de ninguna manera, este homicidio entre jóvenes, hecho desgraciado y esperemos aislado. Pero de ser ciertos los testimonios recogidos, la sociedad mercedina debería revisar su actitud frente a la violencia juvenil. Y las autoridades educativas, en especial las del cuestionado colegio, deberían revisar aspectos de su pedagogía y el rol de sus docentes. Ni las familias ni los colegios pueden permitirse criar cuervos.

Al lado de este episodio ocurrió otro, unos meses más adelante, en el que los excesos en los festejos del día de la primavera cobraron otra muerte, la de un joven³⁵, en manos de otros que podían o no haber sido del “Sampa”, dato que parece irrelevante frente a los interrogantes planteados en forma precedente.

Este episodio es quitado rápidamente de los periódicos, y el discurso aparece unificado: no se habría tratado de una pelea entre bandas sino de problemas interpersonales entre las partes involucradas, dos jóvenes de diferente edad (un inimputable y un mayor) atacaron a la víctima. Hay coincidencia en desvincular el episodio de lo que volvía a emerger: los excesos en los festejos del día de la primavera, las “bandas” de los colegios, el despliegue de fuerza expresado en el alquiler de quintas privadas, contratación de bandas de música, adquisición de alcohol y otras sustancias psicoactivas, y la medición de poderío a través de la reputación de las fiestas (a mayores excesos y ofertas de consumo, mayor reputación del grupo organizador).

Siendo que el caso del operario del pasado abril no había sido esclarecido, mucho temieron las autoridades de Mercedes que este caso

34 Aquí la periodista reflexiona sobre la lamentable participación de la jerarquía eclesiástica mercedina en la última dictadura militar, con nombres y referencias específicos.

35 Se trata de Jonathan, estudiante de 18 años, muerto a instancias de una “patota” de varios jóvenes. El más comprometido es un adolescente de 13 años que le habría pegado con un fierro. Los detalles del caso son escalofriantes: persiguen al joven, quien consigue escapar y se esconde en una fábrica abandonada, pero es alcanzado, y le vuelven a pegar, con un fierro, en la cabeza, dejándolo inconsciente por varias horas; al recuperar la lucidez, el joven pide auxilio; cuando recibe ayuda y traslado al hospital está en mal estado, magullado, quemado y muy lastimado; muere a las pocas horas.

reabriera la polémica por lo que indudablemente emerge como violencia estructural; de allí que el caso desapareciera rápidamente de los periódicos, con la excepción de espasmódicas noticias en publicaciones locales. Se supo de la detención del adolescente de 13 años, a todas luces temible; sin embargo, no apareció una sola noticia que reclamara, a partir de ese caso, la disminución de la edad de imputabilidad por debajo de los 14 años. La violencia de los adolescentes de clases medias acomodadas sigue siendo considerada una excepción, y sus desenlaces fatales, un “accidente lamentable”.

Para proseguir, tomamos la sugerencia de la periodista mercedina de revisar la actitud y el tratamiento que recibe la violencia juvenil y continuamos nuestro análisis.

Los unos y los otros: ¿son todos los jóvenes sujetos de las mismas políticas públicas? Endurecimiento penal *versus* “penalidad líquida”

Presentados los casos y buscando las claves de análisis, se instala la sensación de que las ciencias sociales no han avanzado en sus giros teóricos y explicativos respecto a cómo los fenómenos sociales han ido cambiando en los últimos veinte años, y así vuelven a aparecer las categorías utilizadas para explicar la violencia de las subculturas juveniles como categorías de vasto alcance explicativo, así se trate de fenómenos diversos. En el caso del tratamiento de los jóvenes de clases medias altas que cometen actos de violencia, se produce una tensión entre aquellos que aspiran a describir los hechos objetivamente y, sin embargo, no pueden prescindir de los adjetivos y calificativos que despiertan esos hechos: son crímenes brutales y, por lo tanto, se corresponden con la definición durhemiana de “hechos que hieren los estados fuertes y definidos de la conciencia y concitan esa reacción pasional de intensidad graduada, que se llama pena”. No hay eufemismos para “disfrazar” estos crímenes de “accidentes” o “excesos”. Los autores merecen sanciones, y de ese modo la conciencia colectiva se fortalece, la sanción refuerza la norma. Pero estos discursos se ven neutralizados por la prevalencia de otras formaciones discursivas, que reubican los

episodios en hechos aislados, y en todo caso, inscribiéndolos en modalidades típicas de abuso de poder o abuso de clase, y naturalizando ciertos comportamientos como esperables conforme a la posición y estatus social, despojándolos así de la carga negativa que implica su decodificación jurídica. En este artificio discursivo desaparecen otros atributos “agravantes”, como la premeditación y la alevosía, y el avasallamiento³⁶. Un común denominador hallado en los tres casos es que se “perdieron” en los laberintos de la justicia, diluidos en una suerte de “penalidad líquida” –parafraseando a Baumann (2005 y otros)– que contrasta fuertemente con la penalidad pura y dura que sufren los “sospechosos regulares de siempre” (Matza, 1969).

En el medio quedan los sujetos que son protagonistas de los hechos: ¿en forma aislada son simplemente jóvenes, y cuando se agrupan se convierten en “patotas”, bandas y pandillas? ¿En la escuela son alumnos modelos, y afuera unos “patoteros desafortunados”?

Revisando la bibliografía francesa, que retoma la bibliografía americana intentando encontrar claves teóricas para desentrañar conceptualmente un fenómeno que es propio y que también reviste otras características³⁷, nos encontramos con las mismas restricciones conceptuales. Se refiere, en forma neutra, a las bandas como “grupos de personas que se encaminan detrás de objetivos comunes detrás de un líder”, hasta la definiciones que hacen foco en los grados de organización y estabilidad de los grupos, en las cuales, el concepto de “banda” admite desplazamientos discursivos, según la atribución de peligrosidad que se confiera a las “asociaciones de jóvenes”: así, de “equipo”, “grupo”, “troupe”, llegamos a “clan”, “gangs”, “mafia”, “horda” (Boucher, 2007).

Robert y Lascoumes (1974) habían diferenciado los grupos con soporte institucional –inicialmente reunidos a partir de una instancia de socialización como la escuela–, los grupos espontáneos y sus agrupaciones

36 En el episodio de Mercedes se produce una situación un tanto bizarra, ya que, originalmente, este fue calificado como “tentativa de homicidio”, y cuando el operario falleció, como “homicidio simple”, pero luego hubo un pedido de recalificación por “homicidio en riña”. La calificación legal no es inocente, ya que las consecuencias jurídicas son bien distintas en uno y otro caso; en lo inmediato, permitieron que dos de los imputados recuperaran la libertad.

37 El problema en Francia son los llamados “jóvenes de la ciudad”.

informales, y las hordas³⁸, de las propiamente bandas³⁹. Conjugando estas diferentes agrupaciones, llegan a la conclusión de que lo que estructura diferencialmente a cada tipo es la formalidad, la estabilidad, los patrones de inclusión social esperables a su edad, la delimitación de territorios, y la necesidad de identidad y cohesión interna –que construyen con valores y símbolos ligados a la historia del grupo–; aquellas bandas concebidas como “gangs” o “pandillas” son las que muestran relaciones más jerárquicas en su organización interna, y objetivos comunes en materia de delincuencia.

Es la bibliografía escrita para dar cuenta de otros fenómenos, como la violencia juvenil urbana de las revueltas de los jóvenes de la periferia urbana, la que permite encontrar otras claves de análisis. Así, Gerard Mauger dice: “Es la lógica guerrera la que subyace en la relación entre el mundo de las bandas y ‘los mundos de la virilidad’ (la Policía, las otras bandas), ‘el mundo de la cultura’ (la escuela) y el ‘mundo de la riqueza’” (Mauger, 1995), y cuando parece que nos abre una hendidura para pensar los conflictos de la violencia atípica, su análisis vuelve a anclarse en los tipos clásicos de bandas juveniles, excepto por una variación conceptual que no parece irrelevante y es la inscripción de la problemática de las “bandas” en una categoría mucho más amplia y abarcadora: la de “jóvenes de la ciudad”, cuya peligrosidad hay que gestionar en clave de problemas de espacio público; y es en esta clave que prevención, seguridad, riesgo y gobierno se dan la mano. Esos “jóvenes de la ciudad”, de los que habla Mauger –pero también otros sociólogos–, son generalmente inmigrantes, o de segunda generación de inmigrantes, africanos, en su mayoría de origen árabe, que viven en los suburbios y producen hechos de disturbios que generalmente son respuestas a injusticias sociales; es decir, la violencia de la revuelta o el disturbio no son iniciativa en términos de amenaza securitaria, son respuestas a hechos de discriminación percibidos como injus-

38 Dicen Robert y Lascoumes: “Agrupamiento de numerosos jóvenes sin estructura organizada pero con una ‘conciencia común de pertenencia’ o una ‘comunidad de actitudes’, a nivel musical, estético, cultural, principalmente. En las hordas, las interrelaciones son más bien bajas, sobre todo gestuales y físicas más que verbales” (Robert y Lascoumes, 1974: 32).

39 “Estas bandas tienen una composición menos numerosa pero con interacciones más frecuentes, y más eficaces en la persecución de objetivos comunes” (Robert y Lascoumes, 1974: 34).

ticias. El incendio masivo de automóviles en las *banlieues* parisinas en el año 2005 fue todo un síntoma. En esto, la bibliografía francesa es coincidente (Mauger, 2005; Kokoreff, 2010; Sauvanet, 2005). Se diferencia Lapeyronnie (2006), quien le atribuye una embrionaria conciencia política y dota de sentido político a la violencia *émeneutique*⁴⁰. Es interesante connotar que estos hechos se inscriben en una “delincuencia de destrucción” más que en una delincuencia de “apropiación”, y este fenómeno es visible a través de las estadísticas judiciales⁴¹.

En la confrontación con la Policía y las fuerzas del orden, se desarrolla una nueva cultura de la virilidad, que se expresa en la medición del capital guerrero, que, a su vez, en clave bourdiana, podría pensarse como un nuevo capital social, donde la fuerza física es la que, a falta de otros recursos materiales y simbólicos, compensa algunas carencias; de allí que, aún hoy, las grupos de “jóvenes de la ciudad”, o “bandas”, siguen siendo mayoritariamente masculinos, aunque en su interior conserven relaciones de jerarquía (Sauvanet, 2005) y estereotipos de género (Kokoreff, 2009).

Como sea, cuando los casos de violencia que aparecen son de este tipo, rara vez se piensa en el sistema penal para interceder en su resolución. Cuando la violencia de la clase media vulnera los derechos y los bienes de las clases más bajas, se trata de cuestiones a ser abordadas dentro de las estructuras de control social proactivas —especialmente las instancias educativas—, con los grupos de padres, y apelando a las fuerzas vivas de la comunidad, aun cuando la vulneración de derechos llegue hasta la supresión de la vida. A lo más, la sociedad se indigna cuando se reivindica abiertamente la discriminación del *otro social*. Incluso cuando llegan a la justicia, los presuntos autores pueden comprar todo el *stock* de derechos y garantías del mercado (Melossi, 1997), y las causas se diluyen sin conse-

40 “Las violencias *émeneutiques* deben ser consideradas, por una parte, como una forma de contestación juvenil democrática, y, por otra, como una suerte de concientización política primitiva”. (Lapeyronnie 2006)

41 Las estadísticas del Observatoire National de Délinquance et Responses Penales contabilizan categorías como “atentados mediante explosivos contra bienes públicos y privados”, “incendios voluntarios contra los bienes públicos y privados”, “destrucción y degradación de vehículos privados” y “otras destrucciones y degradaciones de bienes públicos o privados”. Al subsumirse estas categorías dentro de la gran categoría de “atentados a bienes”, se diluye el peso específico de cada una, pero un indicador de la incomodidad de medir estos hechos lo expresa la creación de la categoría de “delitos de proximidad”.

cuencias jurídicas gravosas para los imputados. Por eso, se ha pergeñado el concepto de *penalidad líquida*, administrada judicialmente por la justicia, que se transforma a sí misma en una *justicia líquida*.

Cuando la violencia interclase se produce desde abajo hacia arriba, las respuestas son propuestas de política penal. El avance de la política penal de tipo securitario y las estrategias de reducción de riesgos constituyen tendencias generalizadas que se replican tanto en América como en Europa (Bailleau, 2009; Daroqui y Guemureman, 2010; Mary, 2001; Kokoreff, 2009; Robert, 2009; De Giorgi, 2006).

En los casos en que la responsabilidad es más difusa –cuestión muy extendida en contextos de sociedad duales– se desplaza la responsabilidad social, que debería estar en el centro de la escena, hacia la responsabilidad individual, y cuando esta identificación no es asépticamente posible, se la reconvierte en otro tipo de responsabilidad social: en una culpabilidad social de clase. Aunque una solución políticamente correcta obliga a encontrar alguna nominación más eufemística, ya que no goza de consenso hablar de culpabilidad, y mucho menos, *ex ante* del paso al acto, corresponde, sí, hablar de políticas de prevención, aunque estas contengan elementos coercitivos y punitivos en dosis cada vez más crecientes. Aun así, la prevención tiene mejor fama que el castigo, y así nos encontramos con propuestas como el Servicio Cívico Voluntario (SCV), que está pensado para los jóvenes “en situación de vulnerabilidad social”, es decir, aquellos que por su vulnerabilidad pueden vulnerar los derechos de otros; entonces, aparece como un antídoto contra la peligrosidad potencial.

A grandes rasgos, los proyectos que inspiran el dictamen de mayoría plantean “la creación de un Servicio Cívico Voluntario en el marco de políticas sociales y de defensa de la nación para la inclusión de jóvenes”, “el desarrollo de una política de carácter reparador que contemple la inclusión social, continuidad y finalización del ciclo educativo formal, y el fortalecimiento de los vínculos sociales ‘para dar respuesta’ a la urgente necesidad de solucionar la problemática socioeconómica de nuestra juventud, sobretodo aquella que pertenece a familias con escasos recursos materiales , por lo tanto una franja poblacional de seria vulnerabilidad social”, y “una política de carácter contenedor y de inclusión social con-

tinua, contemplando la finalización del ciclo educativo formal, la formación laboral y el fortalecimiento de los vínculos sociales”.

El rango de posiciones es acotado, aunque fluctúa en pretensiones muy circunscritas a la problemática de los jóvenes que “no estudian ni trabajan” y que son un peligro potencial a la vida en sociedad, y los que pretenden instalar una supuesta ciudadanía plena, con reminiscencias de integración social que destila nostalgia fascistoide.

Para todas las iniciativas se invita, con distinto grado de involucramiento, a las fuerzas armadas en la *gestión de lo social*, sin que ningún proyecto pueda dar cuenta de por qué habrían de necesitar de tal aliado estratégico, sino de por qué lo que se pone al desnudo son estrategias de tipo securitario que reculpabilizan a la víctima social, aun antes de que cometa un delito, mientras que la violencia, ya no potencial, sino efectiva de los adolescentes no deprivados, no es abordada con políticas, ni punitivas, ni de las otras⁴².

Seguramente, la penalidad líquida para algunos y la penalidad pura y dura para otros augure más violencia en carácter de respuesta, y seguramente las consecuencias jurídicas para quienes ejerzan actos de violencia serán bien distintas. “La fábrica social del odio”, tomando la expresión de Kokoreff, está funcionando a pleno.

42 Sobre este tema en particular, véase un detallado análisis sobre los distintos proyectos legislativos y sobre aquel que obtuvo la media sanción en “Cuando la imaginación legislativa se agota en las ‘fáciles’ soluciones punitivas. Acerca del SCV”. Disponible en <http://www.observatoriojovenes.com.ar/index.php?idContenido=1218&idSeccion=4&idSeccionPpal=1>.

Referencias bibliográficas

- Bailleau, F (2009). “La France, une position de rupture? Les reformes successives de l’ordonnance du février 1945”. *Déviance et société* Vol. 33 Issue 3: 441-468.
- Baumann, Z (2005). *Ética Posmoderna*. México: Siglo XXI
- Becker, Howard (1971 [1963]). *Los extraños: sociología de la desviación*. Argentina: Tiempo Contemporáneo.
- Boucher, Manuel (2007). “Le retour des ‘bandes’ de jeunes? Regards croisés sur les regroupements juvéniles dans les quartiers populaires”. *Pensée plurielle* N.º 14: 111-124.
- Calzado, Mercedes (2003). “Delito, minoridad e inseguridad. Un estudio de caso en la prensa gráfica y en los discursos de la opinión pública”. Tesis de licenciatura, UBA.
- (2010). “Cartografías del dolor. Gestión política de la seguridad, consagración periodística del miedo y nuevas subjetividades victimizantes”. Tesis doctoral, UBA.
- Daroqui, A. y S. Guemureman (2010). *Presentación editorial de los cuadernos de estudios sobre sistema penal y derechos humanos*. Buenos Aires: Antropofagia.
- De Giorgi (2006). *El gobierno de la excedencia. Postfordismo y gobierno de la multitud*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Guemureman, Silvia (2004). “Responsabilizar o punir. El debate legislativo en materia de niños, adolescentes y jóvenes infractores de la ley penal”. *Delito y sociedad* N.º 18: 159-175.
- Guemureman, Silvia (2006). “Ni bandas ni pandillas: la miopía de las teorías de las subculturas para explicar la violencia juvenil”. *Temas sociológicos* N.º 11: 153-172.
- Jorolinsky, Karen y Denis Fridman (2007). “¿Qué está sucediendo con los proyectos de responsabilidad penal juvenil? Un cambio que se aletarga en el Congreso de la Nación”. Visita septiembre de 2010 www.observatoriojóvenes.com.ar/Publicaciones.
- Kokoreff, M. (2009). “Guetto et marginalité urbaine. Lectures croisées de Didier Lapeyronnie et Loïc Wacquant”. *Revue française de sociologie* Vol. 50 Issue 3: 553-572.

- (2010). “Le durcissement des contrôles, ou la fabrique sociale de la haine”. *Mouvement* N.º 62 : 108-116
- Lapeyronnie, D. (2006). “Révolte primitive dans les banlieues françaises. Essai sur les émeutes de l’automne 2005”. *Déviance et Société* Vol. 30: 431-448.
- Lopez, Ana Laura (2010). “Proceso de reforma legal e institucional del sistema penal juvenil en la provincia de Buenos Aires (2000-2009)”. Tesis de maestría, UBA.
- Mary, Ph. (2001). “Pénalité et gestion des risques: vers un justice ‘actuarielle’ en Europa? ”. *Déviance et Société* Vol. 25 Issue 1: 33-51.
- Matza, D (1969). *Becoming deviant*. Londres: Wiley & Sons.
- Mauger, G. (1995). “Le monde des bandes”. *Neuropsychiatrie de l’enfance et de l’adolescence* N.º 3: 99-102.
- Melossi, Dario (1997). “State and social control á la fin de siècle: from the New World to the constitution of the New Europe”. En *Social control and political order. European perspectives in the end of the century*, Colin Sumner y Roberto Bergalli (Eds.): 52-74. Londres: Sage.
- Robert, P. y P. Lascoumes (1974). *Les bandes d’adolescents*. París: Ouvrières.
- Robert, Ph. (2009). “Des modèles européennes de prévention et de sécurité et leur évolution”. Conferencia pronunciada en la Université de Porto, Faculté de Droit.
- Sauvanet, T. (2005). “Causes et conséquences de la recherche de ‘capital guerrier’ chez les jeunes de la cité”. *Déviance et société* Vol. 29 Issue 2: 113-126.
- Spatari, Guemureman, Daroqui, Jorolinsky, Fridman y Pasin (2007): “La ‘reforma del espanto y del clamor público’ o cómo profundizar la tensión entre sistema penal y derechos humanos”. Comunicación presentada al XXV Congreso ALAS en Guadalajara, México.

Políticas de seguridad, *jóvenes y vecinos*: las trampas de la *participación*

Ricardo Fraiman* y Marcelo Rossal**

Introducción

El texto que se presenta es producto de una etnografía en Malvín Norte, barrio montevideano muy heterogéneo social y habitacionalmente, considerado “zona roja” (de violencia delictual) por la prensa a partir de un episodio de abuso policial: el homicidio de un joven por un policía al servicio del complejo habitacional Euskal Erría 70¹. Es interesante apreciar cómo, a partir de este episodio, el barrio y sus jóvenes fueron crecientemente estigmatizados; a la vez que creció efectivamente la violencia delictiva. A partir de 2005 se iniciaron políticas de participación en relación a la seguridad ciudadana y la convivencia, pero estas no se han mostrado eficaces para incluir a los jóvenes y, por el contrario, han sido un espacio para la reproducción de estigmas y reclamos represivos. Dichas políticas apelan a la participación de los *vecinos*, pero los jóvenes no se consideran

* CEIU, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Udelar.

** CEIL, DAS, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Udelar.

1 El complejo habitacional Euskal Erría 70 es producto de la política habitacional de la pasada dictadura cívico-militar de Uruguay (1973-1984), aunque las viviendas fueron inauguradas en los momentos de finalización de dicho período. El Banco Hipotecario del Uruguay otorgó los préstamos que permitieron a miles de familias obtener una vivienda allí. Se trata de viviendas fabricadas con hormigón armado por la empresa francesa SACEEM. El nombre Euskal Erría deriva de que los edificios fueron realizados en el predio de la antigua quinta recreativa de la Sociedad Euskal Erria de Montevideo, de la cual heredaron el nombre, incluida su falta ortográfica, ya que debería ser Euskal Herria (Irujo, 2007).

como tales (Fraiman y Rossal, 2011), así como tampoco son considerados *vecinos* los habitantes de los asentamientos irregulares de la zona, quienes, más bien, son vistos como personas que traen problemas a los *vecinos*.

Los disturbios de Euskal Erría

En pocos minutos robaron todas las motos estacionadas en el centro comercial y el incendio de las casetas policiales arrojó otro dato preocupante. Además de la destrucción que sembró el fuego, la maniobra hizo que “desaparecieran”, por arte de magia, las llaves de casi todas las puertas principales de las 36 torres. A muchos vecinos les quedó claro que hubo gente que aprovechó su oportunidad para enrarecer aun más el clima. Se estima que entre 150 y 200 personas participaron de los saqueos en la noche del crimen (*El País*, 3 diciembre 2004).

Pero mientras esto sucedía, un grupo proveniente de varios asentamientos aprovechó la ausencia de seguridad policial para invadir el centro comercial del complejo, saquear los comercios y arrasar con bicicletas y motos estacionadas bajo las torres. “Vamos a robar todo, a ver quién nos para”, escuchó un vecino, tanto más aterrado cuanto había visto cómo habían sido robadas también las llaves de entrada de la mitad de las torres (de la 19 a la 37), que estaban en la garita policial ubicada en el centro de Euskal Erría 70. Paralelamente, las llamadas de los vecinos del complejo abarrotaban las líneas del 911. Se les respondía que el operativo para brindar seguridad a la zona ya estaba en marcha (*Brecha*, 26 noviembre 2004).

Los disturbios que se produjeron en los complejos habitacionales de Malvín Norte en noviembre de 2004 se saldaron con garitas policiales quemadas y comercios robados. Podríamos ensayar un paralelismo con los conocidos saqueos² de Buenos Aires tras la crisis de diciembre de 2001. En aquellos sucesos, nos cuenta Javier Auyero a través de una entre-

2 Para apreciar las conceptualizaciones sociológicas de la noción de saqueo, ver, entre otros: Serulnikov (1994); Quarantelli y Dynes (1968); Hobsbawm (1958); Auyero y Moran (2007); Harries et al. (1980).

vistada, tampoco había policía: “no había nadie”. Los saqueadores porteños robaron comercios hasta vaciarlos, vulneraron rejas y puertas, y ocasionaron todo tipo de destrozos en los locales comerciales. Sin embargo, los saqueadores argentinos –dirá Auyero– intentaron “defender la imagen del saqueador *honrado* o *virtuoso*, sin culpa, sin pecado, que se ajusta a los dictados de la ley moral” (Auyero, 2007: 53). La justificación se consigue a través de cientos de entrevistas en distintos medios de comunicación que permiten expresar la versión de los saqueadores. Nada de eso ocurre en nuestro caso. El saqueador uruguayo solo es sujeto pasivo del discurso periodístico. Incluso hay versiones escritas de *vecinos* de Malvín Norte, pero ningún caso permite que el saqueador se explique.

Poco tiempo después, un puñado de personas toman por asalto la garita y la incendian (al igual que otras), aprovechan para robarse los ciclomotores y bicicletas que normalmente quedan todas las noches en custodia y con cadenas, luego esta “banda” se dirige a los locales comerciales y destrozan dos de ellos, robándose las mercancías de una ferretería y un kiosco. Los vecinos, todos perplejos e impotentes, indefensos y con pánico (Entrevista a Christian Mirza, *vecino* de Malvín Norte).

A diferencia del caso argentino, donde “los grandes ausentes en los testimonios de los participantes son los saqueados” (Auyero, 2007: 55), el caso uruguayo tiene en los saqueados sus únicos testimonios. ¿Se trata acaso de una homología inversa? Los motivos de los saqueos de Malvín Norte –que no hemos presentado aún– no permiten responder afirmativamente. En el caso argentino, los “saqueadores” no se distinguen de los *vecinos*, en el uruguayo, los *vecinos* apenas se distinguen de los comerciantes, los verdaderos “saqueados”.

Podría ahora ensayarse una comparación más lejana: los saqueos de los suburbios franceses en 2005. El filósofo esloveno Slavoj Žižek (2009: 94) los considera “[...] una protesta de nivel cero, un acto de protesta violento que no exige nada”. Las razones de las sinrazones de los disturbios franceses se encuentran en la falta: de demandas, de programa político, de sentido. Se trata, en suma, de una *violencia dirigida contra ellos mismos* (sus “coches incendiados” y sus “escuelas asaltadas”). La de Žižek es una

interpretación orientada por una metafísica pesimista que solo añora tiempos pasados, cuando la violencia colectiva producía un sujeto emancipador. Pero ninguna antropología podría aceptar violencias colectivas *sin sentido*; mucho menos ensayar una interpretación de ellas sin escuchar a sus protagonistas. Los saqueos uruguayos, como los disturbios franceses, son actos de pleno sentido, y, como tales, merecen una interpretación sociológica. Veamos, entonces, cuáles fueron los motivos de los disturbios de Malvín Norte.

El caso de la violencia policial

¡Hijos de puta, los voy a matar! Esas palabras del agente policial cortaron la noche. Los seis muchachos a quienes se dirigía miraron espantados cómo se les acercaba el uniformado de 31 años, un viejo conocido con quien habían tenido últimamente algunas tiranteces.

No había ningún motivo para terminar así. Ellos estaban en plena cantarola. Festejaban el cumpleaños de Patricio Villafán (18), alias “Pipi”, un chico de barrio, además de un fanático de “La gozadera”, la conocida murga³ de Malvín. Los cánticos se referían a la otra pasión de la barra de amigos: Peñarol. De hecho, a “Pipi” ellos le habían regalado una camiseta que estaban revoleando en el momento en que apareció el policía C.R.C.T. “¿Qué te hicimos, vo?”, le preguntó Santiago Yerle, también de 18 años, uno de los amigos del homenajeado.

El agente les pidió que dejaran la cerveza. “Todos contra el muro, ahora”. Los muchachos obedecieron. Pero se quejaron de la actitud y del servicio 222 que este prestaba en el complejo habitacional (*El País*, 3 diciembre de 2004).

3 En verdad no se trata de una murga sino de una comparsa de tambores. La murga es un género carnavalesco proveniente del sur de España que conserva plena vigencia en Cádiz, Montevideo y Buenos Aires, principalmente, mientras que la comparsa de tambores tiene un origen afrouruguayo y pasó a ser un género carnavalesco (comparsa de negros y lubolos) ya en el siglo XX, aunque su origen se pierde con la esclavitud en la época de la Colonia y se basa en el candombe.

El policía vigilaba el complejo habitacional de Euskal Erría, contratado a través del *servicio 222* (el *dos veintidós*)⁴, cuando ocurrieron los hechos. El 222, como se conoce en la jerga policial, debe su nombre al Artículo 222 de la Ley 13.318 de 1964, que habilita la contratación privada de personal policial. El agente debía lidiar con las continuas demandas de los *vecinos* de la Comisión Administradora del complejo habitacional, no siempre concordantes con el procedimiento policial y la ley penal, pero sí persuasivas. La persuasión de la preceptiva vecinal proviene, en gran medida, de la precariedad del salario policial y de la facilidad con que cualquier privado se deshace de la relación contractual –dando por terminado el acuerdo o cambiando de “efectivo policial”–. Pero también, la Policía suele compartir la moralidad vecinal y estar acostumbrada a cuidar los intereses de los “buenos vecinos” y los comerciantes, así como el *orden vecinal*, en relación al *desorden juvenil*.

La demanda social sobre la inseguridad de algunos vecinos de Malvín Norte fue procesada en el complejo Euskal Erría 70 de un modo hasta entonces poco usual: su Comisión Administradora Central decidió la contratación del servicio policial 222. A los agentes que solían cumplir este servicio se los aleccionaba oralmente con preceptivas recurrentes. La demanda de seguridad debía, para el caso de Euskal Erría 70, regular un territorio de más de diez hectáreas de propiedad común a los vecinos. Usualmente, la vigilancia policial se orienta a través de un conjunto de disposiciones legales atinentes a su procedimiento. Pero Euskal Erría es un territorio regulado por el contrato de copropiedad (propiedad horizontal) y, a diferencia de la ley, todo aquello que no se suscribe en el contrato es pasible de ser prohibido (Fraiman y Rossal, 2009). Tenemos, entonces, un espacio semipúblico, con calles y parques de acceso libre, donde el contrato prima sobre la ley y la vigilancia policial se ha privatizado.

“Nosotros te pagamos el sueldo. Nos perseguís a nosotros pero te hacés el oso con los chorros del barrio”, le gritó uno de los chicos.

Sebastián Chappui (17), otro del grupo de amigos, comenzó a cantar y, con él, todos los demás.

4 Para acceder a una discusión detallada sobre el servicio policial 222, ver: Paternain (2008); Fraiman y Rossal (2009).

El policía caminó tres metros, giró sobre sus talones y regresó con un revólver calibre 22 en una mano y una pistola 9 milímetros en la otra. Yerle le dijo al agente: “si vas a desenfundar, entonces tirá”.

[...] El primer baleado fue Lionel Villafán, alias “Lyon”, de 15 años, hermano de Patricio. Asustados, todos corrieron por el sendero del complejo que une las torres 35, 30 y 24.

Mientras corría y hacía un giro, Chappui sintió el ardor de la herida en el brazo derecho y otra bala que pasó muy cerca de su cuerpo. Unos segundos después pudo refugiarse en la torre 24, donde vive con sus padres.

Santiago Yerle no tuvo la misma suerte. Cuando trataba de huir, una bala le dio en la nuca y cayó desplomado, tratando de esconderse detrás de un árbol, situado a 25 metros del lugar del incidente.

Germán Montero, de 19 años, trató de auxiliar a su amigo. De hecho, lo arrastró unos metros, en lo que pareció una larga pesadilla.

Pero cuando vio al agente acercándose a los tiros, pensó que si lo dejaba quieto podría salvar a ambos. Se equivocó. El agente caminó hasta donde yacía Santiago y lo remató. Una bala impactó en el hemitórax de Yerle. Fue uno de los siete disparos que recibió (*El País*, 3 diciembre 2004).

El policía tuvo que ser auxiliado por dos agentes que también realizaban servicios 222 en la zona para escapar del *tumulto juvenil*⁵ que clamaba por justicia y castigo al homicida. La intervención de los dos policías no alcanzó y se requirió de la asistencia de tres nuevos patrulleros para poder evacuar a los policías. La retirada total de la Policía, que volvió un día después para (re)establecer el orden con su cuerpo militarizado, dirigió la violencia hacia los *vecinos* y comerciantes del barrio, hacia aquellos que habían contratado el servicio 222, hacia quienes, entre aquellos, sostenían que el delito provenía del “cante”⁶.

5 Señalamos tumulto juvenil porque la mayoría de los que protestaban y “ocasionaban desórdenes” (eso dice el parte policial) eran jóvenes, aunque también había adultos, pero habitantes de los asentamientos, por lo cual tampoco eran *vecinos*. Para englobar a todos sus participantes podría decirse que se trataba de un tumulto no vecinal.

6 Designación popular uruguaya de los asentamientos irregulares.

Malvín Norte, ¿zona roja?

A partir de 2004, este barrio montevideano pasó a ser señalado como “zona roja”, esto es, ser considerado como un barrio “peligroso”, como un barrio con un alto índice de ocurrencia de delitos. Si bien el delito no aumentó de modo significativo, el barrio fue estigmatizado por los medios de comunicación y considerado como un “barrio problemático” por la fuerza pública.

Malvín Norte se encuentra a seis cuadras de la playa Malvín de Montevideo, una de las zonas de mayor valor inmobiliario de la ciudad y espacio público recreativo de gran importancia; allí se encuentran todos los servicios públicos, y la infraestructura de servicios vinculada a la juventud sería, a priori, excelente: hay escuelas, liceos, clubes deportivos y hasta la universidad pública está presente, a través de su Facultad de Ciencias.

En el barrio se encuentran todas las formas de habitación que existen en Montevideo y, por consiguiente, todas las formas de regulación del espacio urbano: asentamientos irregulares, complejos habitacionales, *cooperativas de vivienda por ayuda mutua* y el tradicional barrio amanzanado. Los asentamientos irregulares están en el barrio desde finales de la década de 1940. En Uruguay se los llama popularmente –y no sin ironía– “cantegriles”, en recuerdo del Cantegril Country Club de Punta del Este, e implican la forma de vida más dura existente en Malvín Norte: casas precarias de chapas, nylon y cartón a orillas de una cañada (en el caso del asentamiento de Candelaria) o a continuación de un complejo habitacional (caso del asentamiento Aquiles Lanza).

El barrio presenta un fuerte malestar en relación a la violencia y la criminalidad a las cuales se asocia, desde el discurso vecinal, a los jóvenes, especialmente los provenientes de los asentamientos. Este malestar, que algunos prefieren llamar “sentimiento de inseguridad” (Kessler, 2009) o “sensación de inseguridad”⁷, no ha parado de crecer en Montevideo, en general, y en Malvín Norte, en particular.

7 El Dr. Rafael Bayce (2010) ha señalado en diversas ocasiones que le resultaba razonable la metáfora de la temperatura real y la sensación térmica, para el caso de la seguridad pública. El primer responsable de la seguridad en Uruguay que la utilizó públicamente fue el ex ministro del Interior Dr. Juan Andrés Ramírez (período de gobierno del Dr. Lacalle, 1990-1995).

A partir de los hechos narrados el barrio se declaró como “zona roja”, proceso de nominación que comenzó, como veíamos, cuando un joven de 18 años fue asesinado por un policía, por problemas de *convivencia* entre *jóvenes* y *vecinos*.

Las cifras criminológicas han aumentado en el barrio, pero se sitúan por debajo de la media montevideana. Las cifras de pobreza e indigencia, con las que las anteriores son siempre asociadas en el *discurso de la inseguridad*, son también más bajas que la media.

Entre algunos de los jóvenes del barrio, sin embargo, el estigma ha sido introyectado y es desde este mismo que unos pocos actúan, desde la *mendicidad abusiva* a la *rapiña*: “no seas *antichorro*”, le dice un joven a otro, frente a la posibilidad de una denuncia (Entrevista a un joven dirigente de la hinchada del Club Unión Atlética de Básquetbol y habitante del barrio). Y tal alocución revela la identificación y el uso de la categoría estigmatizante *chorro*⁸.

Las cifras de encarcelamiento son elocuentes y quienes delinquen generalmente terminan privados de libertad muy rápido: hay más de nueve mil presos en Uruguay⁹, en una población de poco más de tres millones de habitantes. Y entre los jóvenes de los asentamientos del barrio, la familiaridad con la cárcel comienza a ser parte de una afirmación identitaria.

Los *vecinos* (los habitantes de los asentamientos –al igual que los jóvenes– no son *vecinos*) se alarman ante el consumo de drogas y el delito. En este contexto, el *vecino es* el sujeto de las políticas públicas de *participación*. Al *vecino* están destinadas las convocatorias, y para él, “puesta la mesa”. Los *jóvenes* (se incluye también a *niños* y *adolescentes*) son objetos. Objeto de discursos y prácticas para “sacarlos de la calle”, para que tengan “recreación”, para que estén en los centros escolares, pues la “falta de educación”, “la pérdida de valores” y “la droga” producirían la inseguridad.

Para los actores paraestatales (Fraiman y Rossal, 2008) que coparticipan con el Estado en la gestión de las políticas sociales del barrio¹⁰ esta

8 Sinónimo popular de ladrón.

9 Para consultar datos actualizados, ver el Censo Nacional de Población Carcelaria (2010), FCS-MI. Disponible en <http://www.censo2010.indec.gov.ar/>

10 En una entrevista en el SOCAT (Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial)

realidad es directamente desconocida: se trata de “adolescentes vulnerables”. Es a partir del *desconocimiento* (Bourdieu, 1997) que se realizan políticas que *no reconocen* las responsabilidades de provisión económica –típicas de un adulto para la moralidad de las clases medias– de un... *¿adolescente, joven, adulto?... de 16 años en la extrema pobreza. Y es a partir del (re)conocimiento de los “derechos del niño y el adolescente” y de la apreciación sociocéntrica recién aludida que se impone la “recreación” como el paradigma de las políticas sociales para los adolescentes. Sin embargo, la “recreación” no es algo reclamado por ellos ni algo que los convoque. Estos fracasos acaban reproduciendo la idea de una supuesta apatía de adolescentes y jóvenes, al tiempo que no evitan configurar trayectorias que muchas veces acaban en la cárcel.*

Si bien en el asentamiento la edad promedio de los habitantes es mucho más baja que la edad promedio del resto del barrio, allí se es *adolescente* por muy poco tiempo. Los datos de la reciente Encuesta Nacional de Juventud (2008) lo demuestran: los jóvenes más pobres se “emancipan” mucho antes, pero, tal vez, nunca lleguen a ser *vecinos*.

Las trampas de la participación: la mesa local de los *referentes vecinales*

El discurso de la inseguridad suele demandar represión como respuesta al problema del delito sobre la propiedad. La respuesta estatal ha variado en los últimos años, pero aquí nos interesa ocuparnos de la respuesta que recibieron las demandas de los *vecinos* a través de un dispositivo particular: la Mesa de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Esta no es más que una reunión semanal entre vecinos, representantes de la *sociedad civil organizada* y miembros de distintas instituciones del Estado, y pretende ser una instancia de diálogo, *participación* y toma de decisiones. Pero antes de describir su particularidad malvinense, hagamos algo de historia.

En Malvín Norte, al igual que en el resto de la ciudad, son las políticas de descentralización de la Intendencia Municipal de Montevideo,

que se encarga del barrio, una asistente social nos decía que los jóvenes del asentamiento no son delincuentes, pero también afirmaba que no lograban reclutarlos para las actividades de recreación que se organizan para ellos, y que la cárcel era una realidad esperable en sus trayectorias.

gobernada desde 1989 por el Frente Amplio¹¹, y las políticas de seguridad del Ministerio del Interior (gobierno del Partido Colorado y posterior gobierno del Frente Amplio) las que (re)producirán el imperativo moral de la *participación*; aunque hay diferencias entre el dispositivo llevado adelante por el gobierno del Partido Colorado (1999-2004), las comisiones barriales de seguridad y el gobierno del Frente Amplio, que desarrolló las mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana. Como puede verse ya desde la denominación, el aporte del progresismo político del Frente Amplio hizo hincapié en la *convivencia*, reconociendo allí la posibilidad de un dispositivo dialógico más incluyente. Mientras las comisiones barriales de seguridad partían desde un discurso social específico —el de la (in)seguridad—, las mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana también apuntaban a la complejidad de la convivencia barrial y a lo dialógico como método. La *convivencia*, así definida, considera que buena parte de los *problemas* del barrio se solucionarían mediante el diálogo, mientras que la *seguridad* sería un derecho que exige un *locus* donde ser reclamado.

Financiadas, al igual que el dispositivo anterior, por organismos de cooperación internacional¹², tomaron en sus prácticas una cotidianeidad y una dimensión ritual muy diferentes a las de otras instancias de participación. Se han descrito otras mesas puestas por el Estado (Bronz, 2009; Bronz y Fraiman, 2009), con dinámicas rituales derivadas de un marco legal. Para nuestro dispositivo, sin embargo, no puede encontrarse la resolución ministerial que lo ha creado, existiendo, sí, *términos de referencia* para la contratación de consultores, *marcos lógicos* para el desarrollo de las actividades e *informes técnicos*. El Estado “sirve” la mesa sin dar(se) los instrumentos legales para su actuación. La *participación* se resuelve en las

11 Partido político gobernante en Uruguay. Fundado como coalición de izquierdas en 1971, creció electoralmente sin desmayos (considerada la interrupción dictatorial entre 1973 y 1984-1985) hasta obtener el gobierno nacional en las elecciones de 2004 (Tabaré Vázquez) y renovarlo en 2009 (José Mujica).

12 Las comisiones barriales de seguridad se relacionaron organizativamente con el Programa de Seguridad Ciudadana financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, mientras que las mesas locales para la convivencia y la seguridad ciudadana fueron financiadas, en buena medida, por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

relaciones cotidianas y *locales* entre los representantes del Ministerio del Interior, las autoridades municipales y los *vecinos* que asisten a sus encuentros. La mesa —que se convertirá en sujeto— legitima sus acciones amplificando la voz vecinal, generando una ilusión de representatividad: el *referente vecinal* puede, como veremos, transformarse en el barrio que habla.

La Mesa de Convivencia y Seguridad Ciudadana apeló a un sujeto *local*, el *vecino*, y, aunque invitó también a organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan en el marco paraestatal del Ministerio de Desarrollo Social (de donde emanan las políticas sociales en Uruguay) y a la institución rectora de la infancia y la adolescencia (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay—INAU), es con los representantes barriales del municipio (centros comunales zonales¹³) y del Ministerio del Interior que se gestionan las mesas semanalmente. Los actores legítimos de estas políticas, tanto de las antiguas comisiones barriales de seguridad como de las mesas locales de convivencia y seguridad, son los *vecinos*.

Sobre las políticas de *participación* barrial de Montevideo, que descentralizaron la gestión a través de los centros comunales zonales, pero que instrumentaron, además, mecanismos electivos universales, quienes efectivamente votan y son elegidos son los *vecinos*. Más allá de la potencial universalidad del voto, menos de una décima parte del electorado participa de las elecciones barriales y el perfil de los votantes es fuertemente vecinal: personas mayores de 35 años que participan en *comisiones vecinales*, otras organizaciones de la sociedad civil y militantes de los partidos políticos. Es decir, suelen participar los ya participantes.

Y aquí hay que comprender algo: la *participación* es hoy protagonista de nuevas formas de gobierno que descansan, en gran medida, en la gestión de los distintos dispositivos de las políticas sociales. En Uruguay tienen dos particularidades: se encuentran bajo la égida del Ministerio de Desarrollo Social y son gestionadas por la *sociedad civil organizada* a través de distintas ONG (aunque hoy algunas licitaciones ya convocan a

13 Jurisdicción municipal interna al departamento de Montevideo, ciudad capital de Uruguay. Admiten niveles de participación vecinal y se encargan de tareas inherentes a la gestión municipal local. Hoy día, por la Ley 18567 del 13 de septiembre de 2009, se han creado alcaldías, a modo de tercer nivel de gobierno y administración.

organizaciones de la sociedad civil–OSC, siguiendo un proceso de cambios de nominaciones que ha caracterizado a la gestión pública en los últimos años).

El discurso de la descentralización y la *participación* local es hegemónico en el diseño de las políticas sociales, pero aparte de los técnicos de las ONG u OSC participan los llamados “referentes vecinales”, que suelen ser *vecinos* que actúan como verdaderos referentes; en un sentido lingüístico, son el barrio mismo que habla. Y aquí bien vale una digresión. El lenguaje, en su expresión referencial, suele designar *algo* con un nombre. Hay en ello una forma de individualización cuyo límite dependerá de los criterios taxonómicos de cada sociedad. Pero siempre se trata de un proceso que designa *algo* con un nombre. En el caso que analizamos, la ilusión de referencialidad se monta cuando el referente designado es *alguien* y no *algo*. A ese alguien que recibe el nombre de “referente” se le enlaza referencialidad: el barrio (o, en otros casos, el “género”, la “facultad”, la “ONG”, etc.). La paradoja del asunto es que el problema no se encuentra en el enunciador –el que designa¹⁴–, sino en *el* enunciado –no la sentencia, sino el verdadero enunciador enunciado– y *lo* que él enuncia –*lo* enunciado enunciador–. El criterio de representatividad no está democráticamente instituido y la participación en estas mesas está reglada por los vínculos que estos habitantes tienen con las propias organizaciones financiadas por el Estado. Estas políticas apelan a la participación de la *comunidad* y el sujeto de esa comunidad es el *vecino*. Como ya hemos señalado, los jóvenes y los habitantes de los asentamientos no son considerados *vecinos*. Pero sí lo son los “referentes vecinales” que, aunque provengan de un asentamiento, están *avicinados*, legitimados por su contacto con las ONG que trabajan con ellos¹⁵.

14 Aunque las prácticas y representaciones por las cuales los referentes son designados merecerían un estudio sociológico de mayor profundidad, pues dichas prácticas, en realidad, son de asignación y designación simultáneamente.

15 Este tipo de reclutamiento (esta es la palabra que utilizan los técnicos de las ONG) es central para el funcionamiento de los proyectos de desarrollo local participativo: estos dispositivos requieren asegurarse la presencia periódica de vecinos. Ellos refrendan la participación y permiten evaluar positivamente el avance del proyecto. En general, los proyectos de desarrollo local participativo son llevados a cabo por ONG que deben demostrar –ante las agencias financiadoras del Estado u organismos internacionales– su buena evolución, mediante la participación y el “desarrollo” de la comunidad local.

Henkel y Stirrat (2001) asocian explícitamente la *comunidad* con la *participación*. Sostienen que la idea actual de *participación* tiene su origen en la esfera de la religión. Incluso aventuran su filiación protestante: a partir de la Reforma, la relación de los creyentes con Dios evitará la mediación de la jerarquía eclesiástica. El “buen cristiano” deberá participar de los asuntos de su comunidad, participar de la liturgia y de la lectura de las escrituras, para ganarse la salvación. La *participación protestante* se convertirá, así, en un imperativo moral (Henkel y Stirrat, 2001); pero uno que desande jerarquías y *empodere* —el anacronismo es ex profeso— a las personas. Para la Europa nórdica puede rastrearse el origen religioso de la participación a través del principio organizacional de la “subsidiariedad”. El mismo que fue entronizado por el Artículo 5 del Tratado de la Comunidad Europea.

Para estos supuestos protestantes de la comunidad, el sujeto es un participante legítimo por el hecho mismo de su individualidad en el marco comunitario. Habrá, sí, líderes comunitarios, personas que expresen los más altos valores de la comunidad: el pastor, el maestro, el médico, el empresario; estas personas son siempre consensuales y no necesariamente electivas. El movimiento de la reforma protestante quitó el lugar jerárquico que tenía la Iglesia en la vida social, aumentando la cantidad de intérpretes legítimos de la Biblia.

Y esta idea protestante de la participación es la que domina en el discurso de las agencias transnacionales que la promueven (Fraiman y Rossal, 2008). Pero en el caso uruguayo, tenemos una sociedad de origen católico, con un proceso de secularización temprano que aunó laicismo a escolarización y ciudadanía. El concepto de ciudadano sustituyó las implicancias políticas del *vecino*. *Vecino* pasó a ser, meramente, la categoría nativa que designa al padre o madre de familia, habitante de un barrio. Y la participación en Uruguay es *participación política*, la que adopta distintas formas de la delegación y la representatividad. La relación entre individuo y sociedad —o Estado— será una relación de discontinuidad, a diferencia del proceso civilizatorio comunitario —o sajón— donde la relación entre individuo y comunidad es de continuidad.

A partir de los años noventa, el discurso de la *participación* se nutre de dos vías —la mayoría de las veces— paradójicamente concordantes. La más

reciente surge del discurso trasnacional: de los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.), de las agencias de cooperación internacional (PNUD, AECID, etc.) y de las ONG vinculadas a ellos (la lista es asombrosa). La segunda vía deriva de la apropiación simbólica, por parte de la izquierda uruguaya, de la revolución artiguista y sus mecanismos de democracia directa, que hacen del concepto de *vecino* un sujeto político de carne y hueso: el participante de la *comunidad política* de la revolución artiguista. Y es en dispositivos como la Mesa de Convivencia y Seguridad Ciudadana donde estas dos vías discursivas –con sus efectos prácticos–, que representan procesos civilizatorios distintos, con “individuos” y subjetividades políticas opuestos, hacen coincidir artificialmente la *comunidad* y la *sociedad*. El resultado es la ilusión de *participación*.

La *participación* uruguaya también persigue el “empoderamiento”. Pero ¿a quién ha “empoderado” esta hegemonía del *vecino* en los asuntos de la *seguridad* y la *convivencia*? La idea de *empowerment* subestima las condiciones rituales y formulaicas de los dispositivos de participación. Subestima a quienes “tienden la mesa” –se trate del Estado, de organizaciones del campo del poder trasnacional o de la *sociedad civil organizada*– y subestima el establecimiento de la agenda, tanto de sus tópicos como de la periodicidad de su tratamiento. Pero el diseño de dispositivos de participación subestima, a su vez, la historia social de Uruguay, y supone, sin más, la existencia de comunidades con subjetividades acordes.

Adoptado el criterio comunitario que tiene como sujeto al *vecino*, debería aceptarse, entonces, la subordinación de todos los que no son *vecinos*, en primer lugar de los jóvenes. Desvendar las trampas de este tipo de participación nos permite ver con claridad las relaciones sociales que subordinan a los jóvenes y cómo la asunción de una política progresista que apela a una democracia más directa puede tener un efecto secundario insospechado, como es la reafirmación de los dispositivos sociales más represivos.

Los jóvenes son ciudadanos en la plenitud de sus derechos políticos desde los 18 años, sin embargo, no son interpelados para integrarse a la participación vecinal, ni podrían ser *referentes* de algo que, por fuerza, no son. La relatividad de la juventud se puede apreciar con claridad en el caso

de los jóvenes más pobres, quienes se “emancipan” más tempranamente que el resto de los uruguayos, pero sin adquirir la categoría de *vecinos*.

En nuestro caso, la tumultuosa violencia juvenil contra comerciantes y *vecinos* de un barrio pobre es, sin embargo, la violencia de quienes, no siendo *vecinos*, no destruyen lo propio, puesto que de nada son dueños. El reclamo se tornó violento porque, en la cotidianidad de los jóvenes, la violencia policial es legitimada por el discurso del *orden vecinal*¹⁶, que es lo que –en los duros hechos– quebraron con el tumulto.

La mesa, nuestro caso, convierte la voz de pocos *vecinos* en la voz legitimada del barrio. El proceso de legitimación ni es representativo y democrático, ni participativo y referencial; es una extraña ilusión, que parece mezclar ambos. Al reunir la voz de los vecinos –a partir de la ilusión de referencialidad ya descrita– con las voces de los distintos representantes de las instituciones del Estado, la mesa adquirirá voz *qua* asamblea. Y el tono de su voz, la objetividad del modo impersonal: “*se* decidió apoyar el gimnasio para sacar a los niños de la calle”; “*se* trató el tema ya y *se* decidió hacer gestiones ante la Intendencia de Montevideo”. Distinto es, sin embargo, cuando el consenso vecinal de la mesa se rompe, y las tensiones aparecen. Es cuando *lo* decidido –o a decidir– se pone en cuestión, y cada vecino deja de ser *referente* que adviene la *representación* como impugnación de la referencialidad y la ciudadanía como derecho. Pero esto solo ocurre cuando los trampeados son los *vecinos*¹⁷.

16 El discurso del orden vecinal se enuncia y amplifica desde al menos tres vías distintas, aunque a veces coincidentes: a) el discurso del “policiamiento” comunitario por el cual se otorga a la relación Policía-comunidad la competencia para determinar los objetos de la actuación policial (suele tratarse de las actitudes y prácticas que amenazan la moralidad vecinal); b) la gestión privada –y privativa– de la seguridad pública, materializada en el malogrado *servicio policial 222* y bajo la cual se contraponen la preceptiva emanada de la Ley Orgánica Policial y la Ley de Procedimiento Policial con la preceptiva de los vecinos (emanada, en nuestro caso, de la comisión administradora de un complejo de edificios), la tensión alcanza su cenit cuando se considera el endeudamiento crónico del salariado policial y su dependencia –también crónica– del *servicio 222* para reproducir su fuerza de trabajo, y c) los dispositivos de descentralización municipal y democracia directa, diseñados para constituir una ciudadanía política de carne y hueso: el vecino-ciudadano. Por todo ello, la amplificación del conservadurismo que encuentra la “causa de todos los males” en los jóvenes es uno de los efectos no deseados de estas políticas progresistas de participación ciudadana.

17 En el caso etnográfico, esta impugnación se dio a propósito de un realojo que el Estado (Intendencia de Montevideo y ministerios de Vivienda y Desarrollo Social) proponía de un asentamiento a los apartamentos vacíos de Euskal Erría e INVE 16. Ahí, los vecinos del barrio

Los *referentes vecinales* no son ni los que mejor representan nuestros valores comunitarios (caso sajón), ni a los que legamos nuestra voz y voto (caso latino). Pero su voz, legitimada a través de la entronización de *la mesa*, que oficia como sujeto autorizado para tratar la convivencia y seguridad barrial, no hace más que (re)producir los estigmas diarios con que se califica y clasifica a los habitantes más pobres del barrio.

Referencias bibliográficas

- Auyero, J. (2007). "La moralidad de la violencia colectiva: el caso de los saqueos de diciembre de 2001". En *En los márgenes de la ley. Inseguridad y violencia en el Cono Sur*, A. Isla (Comp.): 53-55. Buenos Aires: Paidós.
- Auyero, J. y T. Moran (2007). "The dynamics of collective violence: dissecting food riots in contemporary Argentina". *Social Forces* Vol. 85 Issue 3: 1341-1367.
- Bayce, R. (2010). "Violencia y seguridad ciudadana en Montevideo". Conferencia dictada en la Jornada sobre Violencia y Seguridad Ciudadana en Montevideo.
- Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Bronz y Fraiman (2009). "Grupo de interés: análisis crítico sobre el emprendimiento del método en la gestión empresarial de los grandes proyectos industriales del Brasil". En *Análisis organizacional. Revista latinoamericana de ciencias sociales* Vol. 1: 11-36.
- Bronz, D. (2009). "¿Participação ou consulta? Práticas de negociação e políticas de compensação na implantação de projetos industriais no Brasil: o caso dos 'pescadores de petróleo'". En *Política, instituciones y gobierno: abordajes y perspectivas antropológicas sobre el hacer política*,

de La Unión apoyaban el realojo, y los vecinos que iban a recibir a las familias del asentamiento lo impugnaban. Se trató el tema en la mesa local y se enfrentaron los vecinos de la unión con los vecinos de los complejos de Malvín Norte. Estos vecinos impugnaron la representatividad de la mesa si no se consideraba su opinión, y amenazaron, con base en la representatividad de miles de vecinos, con dejar de pagar sus cuotas en el Banco Hipotecario (Fraiman y Rossal, 2009).

- Boivin, Heredia y Rosato (Comps.): 265-266. Buenos Aires: Antropofagia.
- Fraiman y Rossal (2008). “El retorno del Estado. Políticas sociales y comunidad(es) imaginada(s) en Montevideo”. En *Anuario de Antropología Social en Uruguay*, S. Romero (Comp.). Montevideo: DAS / Nordan.
- (2009). *Si tocás pito te dan cumbia. Esbozo antropológico de la violencia en Montevideo*. Montevideo: Ministerio del Interior / PNUD / AECID.
- (2011). “Políticas de ciudadanía y relaciones de vecinazgo en un barrio de Montevideo”. *Papeles del CEIC* N.º 69: 1-36.
- Harries, K., S. Stadler y T. Zdorkowski (1980). “Seasonality and assault: explorations in inter-neighborhood variation, Dallas”. *Annals of the Association of American Geographers* Vol. 74 Issue 4: 590-604.
- Henkel y Stirrat (2001). “Participation as spiritual duty; empowerment and secular subjection”. En *Participation. The new tyranny?*, Cooke y Kothari (Comps.). Londres: Zed Books.
- Hobsbawm, E. (1958). *Social bandits and primitives rebels: studies in archaic forms of social movement in the 19th and 20th centuries*. Glencoe: Free Press.
- Irujo, X. (2007). *La sociedad de confraternidad vasca “Euskal Erría” de Montevideo*. Vitoria: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Paternain, R (2008). *Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad*. Montevideo: MIN PNUD.
- Quarantelli, E. y R. Dynes (1968). “Looting in civil disorders: an index of social change”. En *Riots and rebellion: civil violence in the urban community*, Massotti y Bowen (Eds.): 131-141- Beverly Hills: Sage.
- Serulnikov, S. (1994). “When looting becomes a right: urban poverty and food riots in Argentina”. *Latinoamerican perspectives* Vol. 21 Issue 3: 69-89.
- Zizek, S. (2009). *Sobre la violencia. Seis reflexiones sobre la violencia*. Buenos Aires: Paidós.

Inclusión social de jóvenes en riesgo: acción social y política de la administración distrital en Bogotá

Enrique Flórez Romero*

Introducción

La Alcaldía de Bogotá, en su interés por garantizar la protección, educación y progreso de los jóvenes, formuló la política pública de Juventud, en cuyos principios se plantea que estos formen parte del diseño, implementación y evaluación de las diferentes acciones orientadas a ellos, donde se tengan en cuenta las diferencias de cada contexto y se fortalezca la responsabilidad compartida entre la juventud, la familia, el Estado, los demás actores de la sociedad civil y las organizaciones internacionales.

El diseño, gestión, ejecución y evaluación de esta política tiene su base en el enfoque de derechos y prioriza todas aquellas acciones encaminadas a lograr las mismas oportunidades de aquellos jóvenes que se encuentran en situación de vulnerabilidad, promover transformaciones culturales mediante el uso de un lenguaje incluyente, que reconozca, valore y respete las diferencias, y se orienta hacia la integración de las instituciones y la articulación de las ofertas en distintos territorios físicos, políticos, simbólicos y ambientales.

Por lo anterior, es necesario garantizar el manejo eficaz, eficiente, transparente y responsable de los recursos públicos destinados a la implementación de planes y programas enfocados a la población juvenil.

* Coordinador Proyecto 265; Fondo de Vigilancia y Seguridad; Alcaldía Mayor de Bogotá.

Sin embargo, es sabido que cualquier inversión pública es insuficiente para atender las necesidades y expectativas de los jóvenes en riesgo. Reconociendo el aprendizaje y capacidad operativa de organizaciones sociales y privadas para contrarrestar factores de vulnerabilidad, la administración distrital emprende una serie de iniciativas público-privadas orientadas a ampliar la cobertura y diversidad de opciones de programas de inclusión social para jóvenes. La reflexión propuesta presenta una revisión crítica de los resultados y su valoración desde la perspectiva de los jóvenes, estrategia de articulación implementada por el Proyecto 265: “Ordenamiento y consolidación de un sistema distrital para la gestión con enfoque territorial de la convivencia y seguridad ciudadana en Bogotá”.

Antecedentes

Desde la década de los noventa, en Bogotá se ha trabajado con la población juvenil inicialmente en lo relacionado con la violencia y su prevención. Surgen, así, programas con recursos de la cooperación internacional y de las ONG, que coordinan su quehacer enfocadas en temas de prevención del abuso del consumo de sustancias psicoactivas, alcohol y otras drogas.

Específicamente en lo relacionado con prevención de la violencia que afecta a los jóvenes, la Alcaldía Mayor, en asocio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), trabaja en un programa que, entre otros componentes, comprende el de “Jóvenes en riesgo y resocialización”, que considera estrategias dirigidas a actuar sobre factores de riesgo asociados a los temas de la violencia y la delincuencia. En esta línea, se promueve la generación de ingresos mediante programas de formación para el trabajo con elementos de desarrollo humano y fortalecimiento de habilidades y competencias; así mismo, ofertas para la ocupación del tiempo libre, y promoción de la participación juvenil no formal, del reconocimiento de la agrupación juvenil lícita y de las expresiones e identidades juveniles.

Por otra parte, se han realizado trabajos con grupos de jóvenes pertenecientes a pandillas de dos sectores importantes de la ciudad, básicamen-

te mediante la aplicación de un programa de nivelación escolar con énfasis en formación ciudadana y liderazgo.

El distrito orienta su intervención hacia la prevención con ofertas abiertas, donde la vinculación la podría hacer cualquier joven, sin que sea un requisito contar con antecedentes; se toma en cuenta la condición del joven, su ocupación o no, su lugar de residencia, y si tiene o no carga familiar. Se han vinculado prioritariamente aquellos provenientes de sectores de menor capacidad económica, desescolarizados y desempleados, con escolaridad incompleta y con obligaciones familiares.

Otro programa de relevancia es “Tejedores de sociedad”, que busca motivar a los jóvenes con procesos de formación en temas con oportunidades productivas, incluyendo componentes de desarrollo humano y de formación política, y logrando así la participación y el sentido de pertenencia de un número importante de jóvenes, en todas las localidades de la ciudad.

Otras actividades de vinculación masiva, que permiten el reconocimiento de las identidades juveniles e incorporan varios géneros musicales han sido las versiones de “Rock al parque” y “Hip Hop al parque”, desarrolladas anualmente por parte de la Orquesta Filarmónica de Bogotá. “Rock al parque” es declarado Patrimonio de la Ciudad y reconocido como el festival más importante de América Latina. Este evento promueve el lema de “Vida máximo respeto”, al ser una gran jornada de convivencia que ha convocado la participación de más de 300 mil personas. Lo interesante de este espacio, para el análisis de la prevención de la violencia en los jóvenes, es el reconocimiento de las expresiones juveniles y la validación institucional de sus procesos y manifestaciones.

En el ámbito de la intervención, el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (IDIPRON) trabaja con niños, niñas y jóvenes habitantes de la calle. La institución se centra en la intervención y la resocialización a través de un complejo programa de atención integral que brinda alimentos, alojamiento y educación, según el proceso de cada joven. Hace presencia permanente en la calle y en territorios directamente con las poblaciones y mantiene una estructura de actividades en espacios institucionales donde niños, niñas y jóvenes se van vinculando poco a poco.

Por su parte, el Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia de Bogotá implementa una estrategia específica de prevención de la violencia que afecta a los jóvenes por medio del programa “Jóvenes conviven por Bogotá”, que apoya la ejecución de proyectos de iniciativa juvenil contribuyendo a un proceso de convivencia entre los jóvenes y con otras poblaciones. Este programa ha sido valorado como una de las estrategias más acertadas que se ejecutan en el marco de la prevención.

“Jóvenes conviven por Bogotá” vincula organizaciones juveniles, apoya a grupos juveniles constituidos o no formalmente, y entrega recursos materiales, logísticos y humanos para desarrollar iniciativas de su interés que generen convivencia.

Dentro del “Plan de desarrollo de Bogotá” se encuentran diferentes programas enfocados a la prevención, como lo muestra el Cuadro N.º 1.

Cuadro N.º 1
Programas de prevención enfocados a la población juvenil
“Plan de desarrollo de Bogotá” (PDB)

Sector distrital	Objetivo	Programa	Proyecto PDB	Meta
Integración social	Ciudad de derechos	Toda la vida integralmente protegidos	Jóvenes visibles, con derechos y responsabilidades	Fomentar el emprendimiento, la producción y la promoción de iniciativas culturales y artísticas de las y los jóvenes.
				Formar en alternativas de prevención del consumo de sustancias psicoactivas.
				Formar en promoción de los derechos sexuales y reproductivos.
				Realizar festivales locales de juventud.
			Vincular a jóvenes integrantes de pandillas a procesos de educación formal, ocupacional, alimentación y a talleres ocupacionales.	
			Infancia y adolescencia feliz y protegida integralmente	Vincular a niños y niñas menores de 15 años y sus familias, expuestos a situaciones de vulneración de derechos (explotación laboral, maltrato infantil, desplazamiento, abandono), a procesos de atención integral para el desarrollo psicosocial.
Garantizar cupos gratuitos en educación inicial para niños y niñas en la primera infancia.				

Inclusión social de jóvenes en riesgo

Desarrollo económico	Ciudad global	Fomento para el desarrollo económico Bogotá competitiva e internacional	Mi primer empleo	Ofrecer oportunidades de vinculación al primer empleo a personas recién egresadas de educación técnica, tecnológica y universitaria.
			Idioma extranjero para población en edad de trabajar	Certificar personas con dominio del idioma inglés.
Salud	Ciudad de derechos	Bogotá sana	Salud al colegio	Cubrir sedes educativas con el programa “Salud al colegio”.
			Instituciones saludables y amigables	Fortalecer la línea amiga de las niñas, niños y adolescentes (atención 24 horas).
Gobierno	Derecho a la ciudad	Bogotá segura y humana vida sagrada	Goles en paz	Reducir los enfrentamientos y acercar a los miembros de las barras de los equipos de fútbol.
			Desarme	Jornadas pedagógicas de desarme en las localidades e instituciones educativas, y entrega voluntaria de armas a cambio de bonos efectivos en almacenes de cadena.
			Jóvenes conviven	Promover la creación de espacios legítimos y positivos de pertenencia que permitan a los jóvenes expresar en libertad sus efectos, identidades, intereses y afinidades.
			Centro de atención a víctimas de violencia y delitos (CAVID)	Brindar atención integral (psicológica, social y jurídica) a familiares o amigos de víctimas de homicidio, atentados contra la vida, suicidio y violencia intrafamiliar con riesgo para la vida.
Educación	Ciudad de derechos	Educación de calidad y pertinencia para vivir mejor	Transformación pedagógica para la calidad de la educación	Aprovechar la ciudad como escenario de aprendizaje a través de expediciones pedagógicas escuela -ciudad-escuela en colegios oficiales.
		Acceso y permanencia a la educación para todos y todas	Jóvenes con mejor educación media y mayores oportunidades en educación superior	Apoyar a jóvenes de estratos 1, 2 o 3 matriculados en el sistema de educación superior.
			Todos y todas en el colegio	Atender niños, niñas y jóvenes en los colegios oficiales.
		Construcción de paz y reconciliación	Derechos humanos, convivencia, democracia, participación, interculturalidad y equidad de género en el colegio	Implementar, en colegios distritales y con el apoyo de sus respectivas comunidades educativas, un programa permanente de sensibilización para promover y garantizar los derechos humanos, la convivencia, la democracia, la participación y la interculturalidad.
		Toda la vida integralmente protegidos	Infancia y adolescencia feliz y protegida integralmente	Beneficiar anualmente a sesenta mil estudiantes en situación de vulnerabilidad, con acciones educativas que aseguren su inclusión social en el colegio.

Fuente: elaboración propia.

Gestión territorial de la convivencia y seguridad ciudadana en Bogotá

En el actual plan de desarrollo “Bogotá positiva para vivir mejor” se encuentran otros elementos que son significativos en términos de incidir como factores protectores frente a la violencia que afecta a los jóvenes; así, el Proyecto 265: “Gestión territorial de la convivencia y seguridad ciudadana en Bogotá” plantea una serie de estrategias de prevención de violencia y delitos en poblaciones juveniles.

El Fondo de Vigilancia y Seguridad y la Secretaría Distrital de Gobierno suscribieron el Convenio interadministrativo N.º 694 de 2009, con el objeto de aunar esfuerzos para realizar, documentar y sistematizar intervenciones de prevención dirigidas a poblaciones juveniles expuestas a conflictividades violentas y delitos con base en estrategias de promoción de la convivencia.

A partir de este convenio marco se celebran otras alianzas con organizaciones que cuentan con la experiencia y capacidades técnica, administrativa y operativa para desarrollar las actividades encaminadas a integrar la oferta de servicios de entidades públicas para atender de manera integral aquellas conductas y situaciones que afectan negativamente la convivencia ciudadana.

Las estrategias planteadas son acordes con uno de los proyectos de inversión del Fondo de Vigilancia y Seguridad: “Gestión territorial de seguridad ciudadana en Bogotá”, el cual se desarrollará según las políticas de *integralidad de la gestión* de la seguridad ciudadana, donde se atiendan las contingencias de corto, mediano y largo plazo, coordinando las acciones de las entidades del orden local, distrital, regional y nacional, y articulando redes institucionales, públicas y privadas, y de organizaciones sociales.

Es significativa la *territorialidad* en cuanto reconoce las necesidades y demandas locales, y pretende dar respuesta a partir de las potencialidades y diversas estructuras funcionales que se encuentran en el territorio, al igual que de las redes de actividad relacionadas con procesos específicos de ocupación, organización y transformación del espacio físico, político, económico, social y cultural.

La gestión de seguridad y convivencia ciudadana se orienta a la *prevención*, que busca garantizar los instrumentos interinstitucionales que permitan identificar, anticiparse y evitar la ocurrencia de eventos de orígenes naturales o violentos y delictivos que puedan ocasionar daño.

La *estrategia para atender a la juventud* se centra en la articulación con sectores y entidades para fortalecer el trabajo con jóvenes en riesgo, proponer acciones que aumenten los niveles de inclusión social –de visibilización– y promuevan y apoyen el restablecimiento de sus derechos. La atención de necesidades y demandas se lleva a cabo a través de operadores que cumplen especificaciones técnicas, administrativas y operativas para ofrecer servicios de calidad, y tienen capacidades demostradas para trabajar eficazmente con poblaciones juveniles.

El Proyecto ha trabajado, en asocio con otras entidades, en temas como:

- Uso formativo del tiempo libre
- Apropiación social del conocimiento y el arte
- Acción-comunicación comunitaria
- Barrismo social
- Formación en cultura ciudadana
- Entornos escolares seguros
- Buenas prácticas de prevención

A continuación se presentan los temas desarrollados y las organizaciones con las cuales se construyen alianzas para el logro de los objetivos

Uso formativo del tiempo libre (Corporación Colombiana de Teatro–CCT)

Presenta una propuesta pedagógica que sirve de base para un programa distrital de uso formativo del tiempo libre para jóvenes en riesgo, mediante el fomento de actitudes, conocimientos y habilidades para la convivencia, el reconocimiento de contextos que faciliten su acceso y la vinculación a oportunidades urbanas.

Del proyecto “Jóvenes creadores” se han beneficiado jóvenes de entre 14 y 26 años, de siete localidades, con quienes se han conformado grupos de teatro seleccionados por medio de una convocatoria a nivel distrital organizada con el apoyo de “Jóvenes conviven por Bogotá”.

Se apuesta a la creación colectiva, ya que directores y jóvenes proponen, desde su propio imaginario, representaciones útiles, desde la expresión del arte y del teatro, para entender la historia en un diálogo con el presente, con motivo del bicentenario. Los participantes, como refuerzo al montaje en proceso, reciben talleres de danza, voz, ritmo, canto, *hip hop*, *break dance*, y además se hace énfasis en los derechos humanos y la historia del bicentenario de la Independencia.

El trabajo busca potenciar la capacidad creadora en los jóvenes de poblaciones vulnerables, como parte de un desarrollo importante y liberador de la inteligencia emocional, la energía y los talentos para establecer una relación compleja con la sociedad, desde la reflexión de dos grandes temas: la memoria y la independencia. Esta expedición artística tiene como propósito iniciar una *Escuela popular de teatro*.

La Corporación Colombiana de Teatro es una entidad cultural con más de cuarenta años de experiencia que promueve la creación artística en el teatro, tiene como sede la sala Seki Sano, en la localidad histórica de La Candelaria, donde se realizan temporadas durante todo el año, y cuenta con varios grupos de planta, desarrolla proyectos sociales con mujeres y con jóvenes en el país, y en particular en Bogotá, y organiza festivales internacionales y nacionales de teatro.

Uso formativo del tiempo libre (Asociación Scouts de Colombia)

A través del método Scout se propone una alternativa del uso formativo del tiempo libre valorando, promoviendo, creando y poniendo en funcionamiento grupos Scouts como alternativa para involucrar a familias con adolescentes en riesgo de consumo de sustancias psicoactivas en la localidad de Santa Fe.

Se han sensibilizado e inscrito a la asociación Scouts de Colombia y a la oficina de la región Bogotá a niños y adultos, estos últimos, padres que se integran al movimiento en calidad de líderes dirigentes.

El movimiento educativo tiene como objeto contribuir a la formación integral y permanente de niños y jóvenes, fomentar su desarrollo físico, mental y espiritual, e inculcarles valores sociales teniendo en cuenta ele-

mentos como ley y promesa, aprendizaje por la acción, sistema de equipos, marco simbólico, progresión personal, naturaleza o vida al aire libre, y apoyo del adulto.

Con el programa se pretende hacer de los jóvenes buenos ciudadanos que presten a su comunidad los servicios que requiere y que cumplan sus deberes para con Dios, la patria y sus semejantes.

*Apropiación social del conocimiento y el arte
(Maloka: Centro Interactivo de Ciencia y Tecnología)*

Maloka presenta un modelo formativo de innovación en áreas específicas relacionadas con perfiles ocupacionales asociados a oportunidades de ingreso actuales en la ciudad. Para ello, se han creado, bajo la tutoría de 15 profesionales en áreas de trabajo social, sociología, antropología, artes escénicas, visuales plásticas y musicales, clubes juveniles de arte, ciencia y tecnología para la convivencia incluyente en cinco localidades, en los cuales participan jóvenes de 12 a 18 años de edad que están expuestos a factores de vulnerabilidad y alto riesgo.

La propuesta metodológica gira en torno al arte, la ciencia y la tecnología, y está diseñada a partir de la experiencia, los intereses y las propuestas generadas por los jóvenes socios del club. Se basa en la investigación-acción, permitiendo identificar y afianzar la intervención social en torno al reconocimiento de conflictos, identidades y la generación de conocimiento.

El objetivo es que la formación por medio de música, pintura, danza, teatro, fotografía, ambiente, robótica, reciclaje, grafiti, títeres, narrativas sonoras, producción audiovisual, composición musical, animación y vivero inteligente contribuya a encuentros, diálogos, reconocimiento, acciones, creaciones, referentes, sentidos de vida, posturas y significados generados desde y para los jóvenes y que posibiliten una apropiación y la transformación de sus dinámicas de vida.

Maloka es una entidad privada que trabaja con el fin de aportar a la sociedad y la economía del aprendizaje, del conocimiento y la innovación, a través de la construcción de experiencias significativas, como lo es la

conformación de clubes liderados por un equipo interdisciplinar de jóvenes profesionales –tutores–, que articulan actividades y proyectos en torno a la apropiación social del arte, la ciencia y la tecnología.

Acción-comunicación comunitaria (VERITAS AID)

La asistencia técnica a procesos de acción-comunicación comunitaria está orientada a promover la inclusión de los jóvenes en riesgo dentro de instancias ciudadanas de control social y veeduría de la gestión local de la convivencia y seguridad ciudadana, y la atención y protección juvenil, en aquellas unidades primarias zonales (UPZ) donde operan juntas zonales de seguridad o mesas territoriales de gestión social integral.

La estrategia se orienta a generar contenidos multimedia (prensa, radio, televisión e Internet), a través de una capacitación que cuenta con elementos teóricos para aprehender los temas de seguridad y convivencia complementados con la práctica en generación de contenidos por parte de la comunidad con los consejos locales y las juntas de seguridad.

La labor se desarrolla con organizaciones juveniles y actores sociales, en una campaña de sensibilización social para mejorar la seguridad y la convivencia, y para promover la inclusión de la población juvenil en riesgo, con el concurso de los medios de comunicación comunitarios y alternativos.

El fin del proyecto es mejorar los patrones de seguridad y convivencia entre personas de 14-24 años y actores sociales vinculados o interesados en la comunicación alternativa, y atender de manera indirecta a 1 500 personas de las comunidades de dos localidades.

VERITAS AID es una fundación internacional de ayuda humanitaria y servicios sociales dedicada, entre otros aspectos, a la promoción y protección de los derechos humanos mediante la capacitación para la comunicación participativa y el cambio social.

Barrismo social (Fundación Juan Manuel Bermúdez Nieto–FJMBN)

El proyecto “Jóvenes visibles, productivos y con oportunidades” lleva a cabo las actividades necesarias para contribuir a la restitución de los derechos y al mejoramiento de la calidad de vida de los jóvenes de barras de fútbol profesional de la localidad de Bosa en condiciones de fragilidad social, propiciando oportunidades de generación de ingresos y acciones de emprendimiento.

La FJMBN configura su trabajo dentro del enfoque de barrismo social, que integra las estrategias de:

- sensibilización y autoreconocimiento
- acompañamiento a la organización
- formación y capacitación
- diagnóstico e investigación
- constitución de promotores barristas
- producción de medios de comunicación

Se trabaja con jóvenes en condición de vulnerabilidad, exclusión social, situación de conflicto, en contextos urbanos, integrantes de organizaciones sociales y, en especial, de barras de fútbol profesional colombiano, comprometidos con la tarea de configurar alternativas de desarrollo integral para sí mismos y sus comunidades cercanas. El objetivo es fortalecer las organizaciones juveniles y barristas, y configurar un actor social habilitado para una participación social que incida en el diseño y la ejecución de las políticas públicas.

La FJMBN es una organización integrada por educadores populares, profesionales de diversas áreas y jóvenes vinculados a barras, cuyo propósito es fortalecer los fundamentos, prácticas y herramientas del barrismo social, en cuanto horizonte político y social que propende hacia la restitución de los derechos y el mejoramiento de la calidad de vida de las nuevas generaciones.

Formación en cultura ciudadana (Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico–IDEP)

El propósito de la formación en cultura ciudadana en ámbitos del espacio público a niñas, niños y jóvenes de edad escolar es construir, validar, replicar y expandir un proyecto pedagógico de formación ciudadana para la convivencia urbana en espacios públicos de niños de segundo ciclo de formación en establecimientos educativos públicos y privados en Bogotá, como estrategia de prevención social para la convivencia y la seguridad ciudadana.

Todo esto a través de una investigación longitudinal aplicada cuyos objetivos son:

- Probar una estrategia pedagógica para la formación en cultura ciudadana.
- Medir el estado de la cultura ciudadana de los estudiantes de Bogotá.

Se trabaja en dos líneas: *intervención*, donde se prueba el proyecto pedagógico, y *observación*, que busca construir un sistema de medición de la formación de cultura ciudadana. La estrategia pedagógica incluye el desarrollo de un proyecto, el uso de cartografía, expediciones por la ciudad y herramientas artísticas que permitan la creación de una línea de base para monitorear los cambios en la cultura ciudadana de los escolares.

Se pretende la formación de una ciudadanía activa conformada por un sentido de convivencia, pertenencia urbana, respeto por el patrimonio público, reconocimiento y ejercicio de derechos y deberes, y la participación, a través del desarrollo cognitivo, afectivo y comportamental en cuatro temáticas que se desprenden de los derechos colectivos: medio ambiente, patrimonio cultural, espacio público y moralidad administrativa.

El IDEP es una entidad descentralizada del orden distrital, adscrita al sector educación, que, en el marco del plan de desarrollo “Bogotá positiva” y de su plan sectorial “Educación de calidad para una Bogotá positiva”, adelanta el programa “Pedagogía ciudadana”.

Entornos escolares seguros (Instituto para la Economía Social–IPES)

El convenio suscrito con el IPES busca apoyar la operación del programa “Caminos seguros al colegio”, mediante la prestación de servicios de guías formados como agentes facilitadores en el marco del proyecto “Misión Bogotá”.

Los guías ciudadanos son capacitados con base en un modelo formativo que contribuye al desarrollo de sus competencias laborales generales, con énfasis en las ciudadanas, y específicas, en áreas que proveerán las mayores posibilidades de vinculación laboral.

Como trabajo en los entornos escolares e intramuros, se desarrollan mapas de riesgos que evidencian los problemas de seguridad y convivencia que afectan a los niños y jóvenes, los socializan con la comunidad, generan y fortalecen la red de buenos vecinos, orientan capacidades de autocuidado y protección, dan a conocer la ruta de denuncia y acompañan salidas pedagógicas, desplazamientos o actividades lúdicas recreativas.

Los guías seleccionados son jóvenes entre 18 y 26 años, pertenecientes a niveles del SISBEN (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales), que habitan en estratos 1 y 2 y cuentan con estudios secundarios.

El proyecto beneficia a dos poblaciones, al contribuir a la generación de *entornos escolares seguros* para niños y jóvenes, ya que estos cuentan con el acompañamiento de los guías ciudadanos que fomentan la corresponsabilidad entre la comunidad y las instituciones, por un lado; y se brinda capacitación y empleo a los jóvenes *guías ciudadanos*, por otro.

“Misión Bogotá” es un proyecto del sector de desarrollo económico, de industria y turismo, cuya ejecución está a cargo del IPES y prioriza su atención en la población joven del distrito capital en condición de vulnerabilidad.

Buenas prácticas de prevención (ONU-HÁBITAT)

El proyecto “Construcción de capacidades en prevención local de la violencia y la delincuencia en ámbitos urbanos en Bogotá” tiene como objetivo identificar y sistematizar buenas prácticas para la gestión local de la convivencia, lo cual se hace a través de reuniones con los jóvenes y las entidades encargadas de trabajar con las temáticas juveniles, tanto a nivel local como distrital, construyendo capacidades para el desarrollo de políticas públicas de juventud, y exponiendo las buenas prácticas con el fin de intercambiarlas.

Se ha llevado a cabo un barrido de las diferentes organizaciones juveniles y jóvenes a nivel distrital, y a partir de criterios de selección de buenas prácticas y de las instituciones que trabajan la temática de prevención de la violencia y delincuencia con jóvenes en Bogotá se eligen cinco localidades para aplicar el piloto del proyecto.

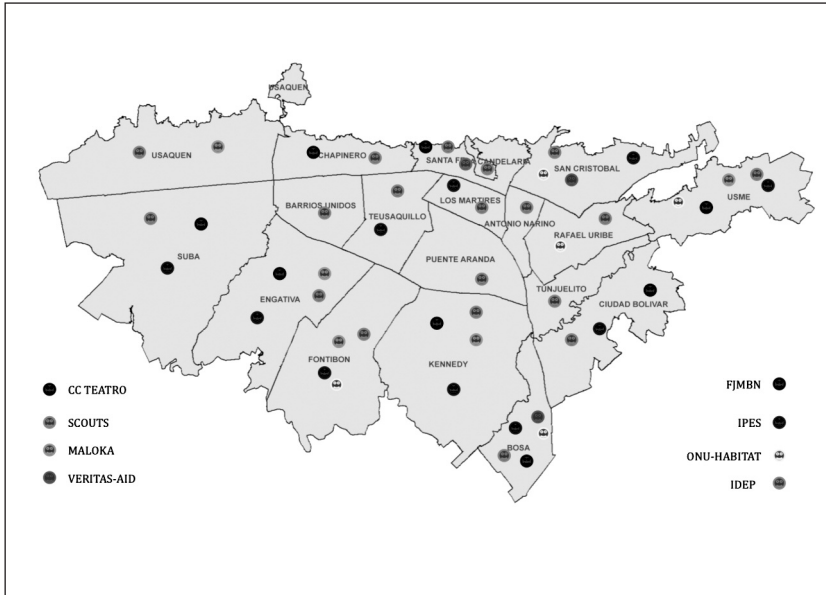
El mayor apoyo es la plataforma virtual www.buenaspracticaspresencion.gov.co.

Los logros que se buscan son sistematizar la mayor cantidad de buenas prácticas con jóvenes en relación a la prevención de la violencia y la delincuencia que exista en Bogotá, desarrollar esquemas de comparación e intercambio a nivel local, nacional e internacional, y ampliar las capacidades de construcción de políticas integrales y consensuadas utilizando instrumentos de prevención de los problemas de violencia, delincuencia y convivencia.

Este proyecto forma parte de una alianza de cooperación con ONU-HABITAT (la Agencia de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos), que, por mandato de la Asamblea General, orienta sus esfuerzos para promover pueblos y ciudades social y ambientalmente sustentables. Esto incluye trabajo en seguridad ciudadana, para lograr cohesión social, solidaridad, equidad y resistencia a la violencia.

Cobertura y población beneficiada con las estrategias de prevención

Mapa N.º 1
Cobertura de las estrategias de seguridad y convivencia



Fuente: elaboración propia

Cuadro N.º 2
Población beneficiada

Entidad	Objeto	Número de territorios	Cantidad de población beneficiada	Tipo de población beneficiada
CCT	Uso formativo del tiempo libre para jóvenes en riesgo	7	93 jóvenes	Jóvenes de los ocho grupos de teatro
Scouts	Scouts como alternativa del uso formativo del tiempo libre	1	204 jóvenes y 20 adultos	7 grupos Scouts
Maloka	Clubes juveniles de arte y ciencia para la convivencia incluyente	5	829 jóvenes y 15 tutores	22 clubes en las localidades mencionadas
VERITAS AID	Estrategia de acción-comunicación comunitaria para la convivencia incluyente	2	310 personas	Organizaciones juveniles y actores sociales
FJMBN	Jóvenes visibles y productivos y con oportunidades	1	81 jóvenes barristas	22 organizaciones juveniles pertenecientes a barras futboleras
IPES	Prestación de servicios de guías formados como agentes facilitadores con énfasis en el programa “Caminos seguros”. Desarrollo humano y social	10	Estudiantes de las instituciones intervenidas y 55 guías ciudadanos	17 instituciones educativas
ONU-HABITAT	Identificación y sistematización de buenas prácticas para la gestión local de la convivencia	5	89 participantes	Jóvenes miembros de organizaciones. Personal perteneciente a instituciones del distrito
IDEP	Formación en cultura ciudadana en ámbitos del espacio público para niñas, niños y jóvenes de edad escolar	19	1 400 estudiantes de tercer grado y 40 maestros	60 estudiantes de 22 colegios

Fuente: elaboración propia

Reflexiones sobre resultados

Las propuestas realizadas han alcanzado los objetivos propuestos, pero es obvio que se requieren aun más intervenciones que logren aumentar la cobertura en territorio y población, además de ampliar las ofertas que cubran la diversidad de intereses de los jóvenes. A pesar de los resultados, el problema conceptual no deja de generar dificultad para el trabajo, en cuanto a establecer la frontera entre organizaciones juveniles, agrupaciones, barras, pandillas, “parches”, y, por ende, a delimitar los objetos y las áreas de intervención.

Por otra parte, es importante que las propuestas no se centren solo en lo que el Estado pueda brindar a los jóvenes, sino que es relevante que se invite a la población beneficiada a que contribuya a multiplicar los aprendizajes, cumpla con deberes y se comprometa con las entidades, la población y consigo misma a promover la convivencia y la seguridad en su contexto local y familiar.

No se puede generar una cultura del asistencialismo en la cual los jóvenes y/o sus organizaciones solo se interesen por vincularse y participar en programas que el Gobierno les brinda, o por los recursos financieros que puedan obtener, sin reconocer que deben retribuir de algún modo el beneficio que adquieren. Por ello, es necesario motivar la corresponsabilidad, tanto de la población (jóvenes y sus familias) como de las entidades públicas y privadas, y los medios de comunicación, para facilitar los procesos participativos y el desarrollo de sus manifestaciones.

Asimismo, la administración pública ha de plantear programas que permitan que las poblaciones a las que van dirigidos, en este caso los jóvenes, logren, en el futuro, tomar la iniciativa y crear y mantener organizaciones de cualquier tipo: de emprendimiento, formativo, cultural, artístico o de recreación, de manera autónoma. De esta manera, el Estado puede destinar sus recursos y apoyar a otros integrantes de la población, sean de su mismo grupo etario o de otras características, contribuyendo a ampliar la cobertura y las acciones; pues es claro que los recursos financieros asignados son reducidos y escasos frente a la dimensión de las necesidades.

La necesidad de optimizar los recursos, tanto económicos como humanos, impone integrar en los territorios la multiplicidad de intervenciones de los distintos sectores, como salud, educación, cultura, recreación, etc. y superar los bajos niveles de coordinación y los diferentes criterios para trabajar con poblaciones juveniles.

Un criterio que se debe adoptar en la planeación y ejecución de programas es que no se centren en la población “problemática” o en “riesgo”, sino que se dé oportunidades a todos los individuos y grupos que no necesariamente estén vinculados a actividades violentas o delictivas, para no crear la percepción de que el comportamiento delictivo es recompensado, y, por el contrario, promover una visibilización positiva de los jóvenes.

Es necesario que estén presentes en las estrategias de prevención programas con capacidad suficiente y de oferta abierta y permanente para los jóvenes de las ciudades, y que los trabajos de intervención con poblaciones que ya han sido actores de violencia y delincuencia sean puntuales y dirigidos a estos individuos.

Un punto esencial es que los programas partan de políticas públicas, para que tengan continuidad y puedan generar resultados de impacto, tanto en cobertura como en calidad, y se desarrollen a corto, mediano y largo plazo, sin depender de los dirigentes de turno, pues los cambios de administración y la dificultad de prorrogar los procesos generan frustración en la población e incredulidad respecto a las propuestas de las instituciones estatales y demás entidades que quieran contribuir a la satisfacción de las necesidades de las poblaciones en los diferentes territorios; por ello, son necesarios una mayor estabilidad e impacto de las intervenciones, para que estas generen y aumenten la confianza de los jóvenes en las entidades.

Prevención de la violencia juvenil: la experiencia de la UNESCO

Teresita Escotto-Quesada*

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura lleva ya cinco años trabajando en el tema del desarrollo juvenil y la prevención de la violencia en América Latina y el Caribe. Entre los años 2003 y 2004, varios países miembros del SICA (Sistema de Integración Centroamericano) pidieron a la UNESCO su intervención en el tema de la prevención de la violencia juvenil. Como resultado, en el año 2005, el entonces director General de la UNESCO, Koichiro Matsuura, estableció un grupo intersectorial de trabajo para el tema del desarrollo juvenil y la prevención de la violencia en Centroamérica.

Este grupo de trabajo está conformado por las siguientes instancias: a) representantes de los sectores de educación, cultura, comunicación e información, y ciencias sociales y humanas; b) oficinas de la UNESCO en San José, Santiago, Brasilia, México y Guatemala; y c) expertos regionales en temas de juventud y de prevención de la violencia. El grupo de trabajo estableció una estrategia para guiar las acciones de la UNESCO en estos temas. La estrategia tiene dos niveles. Por un lado, se trabaja a nivel subregional, por medio de un foro de ministros y altos responsables a cargo de las áreas de juventud de América Central. Este foro ya se ha reunido en dos ocasiones, en agosto de 2007 y en agosto de 2009, en San José, Costa Rica. El objetivo del mismo es promover la cooperación hori-

* Especialista de Programa; Sector de Ciencias Sociales y Humanas; oficina de UNESCO en San José.

zonal y el diálogo entre decidores de alto nivel, con el fin de estimular una cultura de prevención y la multiplicación de políticas públicas de prevención de la violencia para Centroamérica.

Entre las principales recomendaciones que emanaron del segundo foro (agosto de 2009) están: a) promover el diseño y la implementación de políticas nacionales de prevención de la violencia; b) reafirmar la importancia de las políticas inclusivas en los sistemas educativos; c) priorizar la apertura de espacios públicos (en línea con el desarrollo de programas de “Escuelas abiertas”, la inserción laboral y la integración social de jóvenes en riesgo); d) promover el diseño y la implementación de una estrategia comunicacional que permita dar a conocer en los medios de comunicación las actividades positivas que desarrollan los y las jóvenes, y ampliar su participación en la emisión de mensajes; e) fomentar la armonización y el alineamiento de los diversos programas de formación de recursos humanos; f) profundizar las acciones de promoción y fortalecimiento de los distintos observatorios que trabajen temas relacionados con la juventud existentes a nivel subregional, para la producción de datos estadísticos y analíticos de calidad; y g) sistematizar las contribuciones de la academia, los organismos internacionales, las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil, relativas al tema de la juventud.

Por otro lado, la UNESCO ha estado implementando una serie de proyectos nacionales dirigidos al fomento del desarrollo juvenil y la prevención de la violencia. Dichos proyectos se han llevado a cabo en El Salvador, Nicaragua y Honduras, y actualmente se están efectuando en República Dominicana. En Guatemala, la UNESCO lleva a cabo un proyecto llamado “ReteJoven”, financiado por la Cooperación Italiana, con importantes componentes de desarrollo juvenil. El objetivo principal de dichos proyectos ha sido contribuir a la disminución de la violencia relacionada con jóvenes, tanto en su calidad de víctimas como en su condición de victimarios. Los proyectos han tenido un presupuesto de aproximadamente doscientos mil dólares cada uno, provenientes de fondos fiduciarios del Japón.

El mencionado grupo intersectorial de trabajo de la UNESCO ha realizado varias visitas a los países donde se llevan a cabo los proyectos. A partir de entrevistas con actores clave se han identificado algunas de las principales causas de la violencia juvenil en la subregión. A saber:

- Las “exclusiones” de que son víctimas los y las jóvenes (no solo económica y social, sino también educativa, en el sentido de que muchos de los sistemas de la región no logran proporcionar una educación que atraiga y retenga a los y las jóvenes, particularmente a aquellos en riesgo).
- Las secuelas de conflictos civiles pasados (y la persistencia de una cultura de violencia).
- La falta de un sentido de pertenencia de los y las jóvenes de la región (muchos no se sienten parte de, ni se identifican con ningún tipo de colectivo que les brinde seguridad en su vida diaria).
- Los fuertes procesos migratorios en la subregión, así como las constantes deportaciones de jóvenes con antecedentes delictivos.
- El tráfico de drogas y de armas ligeras.
- La desintegración de los grupos domésticos.
- La fuerte estigmatización de la juventud (tema en el que los medios de comunicación tienen una gran responsabilidad).
- El debilitamiento del Estado (y la presencia de poderes “paralelos” en varios países de la región).
- La profundización de la desigualdad social (no tanto de la pobreza sino de la desigualdad).

Ante esta problemática, los proyectos impulsados por la UNESCO tienen como objetivos inmediatos los siguientes: a) mejorar la capacidad de los adultos para facilitar la integración social de los y las jóvenes; b) reforzar la capacidad de la juventud para ser integrada; y c) contar con espacios sociales y actividades que promuevan la integración social. Tenemos, entonces, la siguiente estrategia: por un lado, con el fin de mejorar las capacidades institucionales para incluir a los jóvenes, tanto a nivel nacional como subregional, se propone una intervención directa con adultos que tratan a diario con la juventud en riesgo (profesores, directores de centros educativos, personal de salud, líderes comunitarios, opinión pública, decisores políticos, etc.). Por otro lado, con el fin de mejorar las capacidades de los y las jóvenes para ser incluidos, se propone una intervención directa con la juventud en riesgo, por medio de las actividades que se explican a continuación.

Por lo tanto, la UNESCO propone un enfoque interdisciplinario (con la participación de los sectores de educación, cultura, comunicación e información, y ciencias sociales y humanas) para prevenir un fenómeno multidimensional:

- reforzando la escuela como espacio de socialización y creación de oportunidades (“Escuelas abiertas”);
- privilegiando actividades culturales, artísticas y deportivas que permitan a la juventud expresarse de manera no violenta;
- fomentando la creación de patrones identitarios;
- promoviendo una percepción equilibrada de la sociedad;
- capacitando y estimulando a la juventud para crear y manejar microempresas;
- impulsando una cultura de paz y tolerancia en las escuelas y sus alrededores;
- promoviendo y difundiendo buenas prácticas de prevención de la violencia; y
- fortaleciendo los vínculos entre la academia y la toma de decisiones.

A nivel nacional, la UNESCO ha implementado proyectos en varios países.

El Salvador

El proyecto fue firmado el 17 de febrero de 2006, siendo las principales contrapartes la Secretaría de la Juventud y el Ministerio de Educación, a través de la Dirección Nacional de Juventud. El proyecto se implementó principalmente en los centros integrales de desarrollo juvenil (CID) y en algunas escuelas del programa “Escuelas efectivas y solidarias”. El proyecto terminó en diciembre de 2008.

Nicaragua

El proyecto fue firmado el 16 de febrero de 2007, siendo las principales contrapartes el Instituto de la Juventud y el Ministerio de Educación. Las actividades se llevaron a cabo en localidades de los municipios de Managua, Matagalpa y Chinandega, entre otros. El proyecto terminó en diciembre de 2009.

Honduras

El proyecto se firmó el 14 de marzo de 2008, siendo las principales contrapartes la Secretaría de Educación, el FIHS (Fondo Hondureño de Inversión Social) y el PRAF (Programa de Asignación Familiar). El proyecto se concentró en cinco comunidades de Tegucigalpa, donde se lograron “abrir” dos escuelas de acuerdo al programa de “Escuelas abiertas”. El proyecto tuvo que ser suspendido en diciembre de 2009 debido a los eventos políticos de finales de junio de ese año.

República Dominicana

El proyecto fue firmado en noviembre de 2009, siendo las principales contrapartes la Secretaría de Educación y la Secretaría del Interior y Policía. Este proyecto se está implementando actualmente en cuatro escuelas de Santo Domingo.

Los resultados esperados de estos proyectos son los siguientes:

- Desarrollo de capacidades de profesores y directores de escuelas (o de consejeros y promotores estudiantiles y consejeros familiares) en el manejo de riesgos de involucramiento de los jóvenes en las pandillas.
- Transferencia de mejores prácticas hacia instituciones nacionales con el fin de fortalecer el desarrollo de capacidades.
- Desarrollo de capacidades empresarias de jóvenes en riesgo.

- Participación de la juventud en la creación de una opinión pública más favorable hacia ellos (mejorar la representación social de los jóvenes).
- Fomento de una cultura de tolerancia en los centros educativos.
- Desarrollo del programa “Escuelas abiertas”, con la finalidad de crear un espacio alternativo para la formación, información y recreación de jóvenes y adultos.
- Utilización de los resultados de la investigación científica para la formulación de políticas públicas de prevención de la violencia.
- Promoción de la responsabilidad social de los medios masivos de comunicación y formación de periodistas.

Algunas de las actividades que se llevaron a cabo en El Salvador, Nicaragua y Honduras incluyen las siguientes:

- Talleres sobre liderazgo estratégico–governabilidad escolar, dirigidos a representantes de los Ministerios de Educación y de los CID. Estos talleres son impartidos por expertos de la Oficina Regional de la UNESCO para Educación (OREALC). A partir de estos talleres se reprodujo un *Manual de liderazgo educativo para formadores* y se realizaron réplicas en algunas ONG interesadas.
- Talleres sobre formación en género (este tema fue requerido por los mismos jóvenes participantes en otras actividades del proyecto).
- Talleres sobre cultura de paz y tolerancia.
- Talleres de radio, prensa y televisión (talleres de producción y difusión televisiva en soporte digital).
- Talleres de formación de capacidades empresariales (formación de formadores).
- Concurso “Haz realidad tu negocio” (talleres de preparación de planes de negocios, charlas de presustentación, sustentación de proyectos, premios capital semilla).
- Talleres de formación de consejeros y promotores estudiantiles y consejeros familiares para el desarrollo de capacidades en manejo de herramientas comunicacionales con jóvenes.
- Visitas de observación al programa “Escuelas abiertas” en Brasil.

- Talleres de fomento de la creatividad de los jóvenes (talleres de teatro callejero).
- Talleres de formación en promoción de prácticas deportivas.

En general, las diversas actividades realizadas a través de los proyectos de la UNESCO en materia de desarrollo juvenil y prevención de la violencia han contribuido a mejorar las condiciones de la juventud en términos de inclusión social, sentido de pertenencia y actitudes de tolerancia. Jóvenes que han participado en estos proyectos han expresado gran satisfacción al sentirse partícipes del mejoramiento de sus condiciones. Por ejemplo, las actividades relacionadas con la producción de episodios de radio o televisión han llamado mucho la atención de jóvenes que buscan espacios para expresar sus opiniones y para promover una imagen más positiva de la juventud. Estas actividades han ofrecido a jóvenes en riesgo la posibilidad de trabajar para ellos mismos, de sentirse parte de una comunidad, de sentir que valen. Por otro lado, los talleres sobre capacidades empresariales han dado a muchos jóvenes la oportunidad de crear su propio micronegocio, lo cual, no solo les ayuda en cuanto a su autoestima sino que les proporciona ingresos para ellos y sus familias. Respecto a los adultos que trabajan con jóvenes, los proyectos de UNESCO les han proporcionado herramientas para mejorar la comunicación con ellos.

A nivel subregional, los foros de ministros y altos responsables en las áreas de juventud de América Central han proporcionado un espacio de diálogo entre los principales actores con el objetivo de promover un enfoque preventivo de la violencia.

La UNESCO continuará trabajando en el área del fomento del desarrollo juvenil, así como promoviendo un enfoque preventivo de la violencia, que se sigue presenciando día a día no solo entre los jóvenes sino también hacia ellos.

Cultura de la violencia y juventudes

Miriam Abramovay*

La violencia y la sociedad

Pocos temas han recibido tanta atención, hoy en día, como el de la violencia. Para muchos autores, algunos de los signos de la contemporaneidad son la inseguridad, la impotencia, el miedo a que los tipos más diversos de violencia nos alcancen, ya sea como miembros de un colectivo o en el plano de la vida privada, y desestabilicen individualidades (ver, entre otros, Boudon y Barricaud, 1993; Bourdieu, 1997).

Las curvas ascendentes de la violencia y la criminalidad constituyen un problema crítico del siglo XXI, mucho más grave en la medida en que, más allá de afectar la integridad física, emocional y patrimonial de los individuos, pone en cuestión la noción de ciudadanía y el papel del Estado.

La violencia se hace presente en la mayoría de las ciudades, donde la miseria, la falta de poder público, la ineficiencia de las políticas en el área de seguridad y las frustraciones generadas por la sociedad de consumo acompañana los elevados índices de criminalidad. Con todo, teniendo en cuenta que la violencia no se restringe a lugares y grupos en situación de pobreza, también se refiere a la asociación entre violencia y un individualismo que excluye al otro, la solidaridad, la ética de la convivencia y la

* Socióloga, investigadora; coordinadora del Área de Juventud y Políticas Públicas de FLACSO-Brasil.

orientación hacia proyectos político-sociales. Sucede cuando se resaltan el desencanto en relación al colectivo, la realización de la modernidad tardía y el hiperconsumismo (Lipovetsky, 2005).

Otra cuestión fundamental del estudio de la violencia es su cobertura. La violencia alcanza a todas las clases sociales, géneros y generaciones, más allá de diferencias geográficas, étnicas y políticas, y se instala en todos lados. En este sentido, diferentes individuos experimentan, de diversos modos, las situaciones violentas. Por otro lado, ese fenómeno también posee singularidades, no solo porque algunos tipos de violencias son más recurrentes en individuos de determinada inscripción etaria, sino porque son constitutivos de relaciones que se construyen socialmente por su ejercicio, como construcciones de procesos sociales de clase, género, generación y raza, por ejemplo. Así, la explotación y el desempleo son construcciones de clase que victimizan a algunos. No por casualidad la violencia doméstica es contra mujeres y niños; las discriminaciones raciales, contra negros e indígenas; y la homofobia, contra los homosexuales. Si nos atuviéramos al fenómeno de la violencia contra los negros, el Mapa de la Violencia 2011 muestra que en 2008 el número de negros muertos fue un 103,4% más elevado que el de los blancos. En 2002, por ejemplo, la victimización negra fue del 45,8%. La conclusión es que, de 2005 a 2008, se ha duplicado la victimización de los negros (Waiselfisz, 2011).

La violencia es un fenómeno que preocupa a la sociedad y a los gobiernos en la esfera pública y privada. El término está en constante mutación: no es fácil definirlo porque no existe un concepto absoluto. No cabe duda de que estamos en una época difícil, en que la violencia permea los espacios en que vivimos, que frecuentamos, con los que convivimos.

Cuando se estudia el fenómeno de la violencia, según Wiewiorka (2004), es necesario tener en cuenta tanto su aspecto empírico, racional –por ejemplo, el número de crímenes cometidos en una sociedad y las guerras– como su peso subjetivo, esto es, cómo es vivida la violencia, representada y observada de diversas formas por individuos, grupos y sociedades. El punto de vista objetivo es más universalista, el subjetivo se puede relativizar según el lugar o la persona que lo emite. Mientras un concepto más restringido puede dejar afuera a parte de las víctimas, una definición mucho más amplia incurre en el peligro de no tomar en cuen-

ta las microviolencias, la violencia verbal, la violencia simbólica y moral de la vida cotidiana.

El sentido más restringido se refiere a la violencia física como a la intervención de un individuo o grupo contra la integridad de otro(s) individuo(s), y también contra sí mismo. Esa definición abarca desde los suicidios, robos, asaltos y homicidios hasta la violencia en el tránsito (muchas veces camuflada bajo el nombre de “accidentes”), y todas las diversas formas de agresión sexual, esto es, la violencia que se encuentra en el código civil o, según Chesnais (1981), la “violencia dura”.

Sin embargo, es necesario ampliar y repensar el concepto de violencia, teniendo en cuenta las variadas manifestaciones sobre la cuestión, sus autores, sus víctimas y sus discursos, considerando que la violencia, además de destruir físicamente, destruye moralmente, y toca la subjetividad de los involucrados.

Según Roché (1994), las violencias delimitadas por el Código Penal consisten solamente en uno de los niveles de la violencia, pero no son las más comunes, ni las más frecuentes, y no son necesariamente las que causan angustia y perturban a los sujetos en su día a día. De ese modo, la categorización propuesta por el Código Penal (crímenes y delitos contra la persona, la propiedad, la nación, el Estado y la vida pública) es útil, pero no da cuenta de la extensión del fenómeno. También considera limitado el abordaje que restringe el concepto de violencia a la violencia física, en la medida en que esa definición no toma en cuenta que puede existir un componente fuerte de subjetividad en el entendimiento que un individuo tiene del fenómeno. Y, más aun, la lectura deja de lado que la percepción de lo que es o no violencia no siempre se sustenta en hechos concretos, sino en sensaciones y en “rumores” que circulan en el ámbito social —un ejemplo es lo que se conoce como sentimiento de inseguridad, que lleva a las personas a recogerse en sí mismas en los espacios privados, a veces simplemente porque tienen miedo del riesgo de ser víctimas de la violencia—.

Un camino nuevo y promisorio para el debate sobre la complejidad del tema violencia es, justamente, reflexionar más sobre la cultura de violencias y los procesos que sustentan su construcción y, por qué no, su falta de reacción. Entonces el concepto de violencia simbólica trae posibilidades

comprensivas sobre esa complejidad y variación temática, en particular cuando se sale de su comprensión de sentido común, esto es, darse cuenta de que la violencia simbólica sería solamente la de carácter moral o la que se sustenta por símbolos. La violencia simbólica se refiere al abuso de poder basado en el consentimiento que se establece y se impone mediante el uso de símbolos de autoridad, como la violencia verbal, la violencia institucional y la marginación, prejuicios y prácticas de sujeción utilizados por instituciones diversas que instrumentan estrategias de discriminación.

El concepto de violencia simbólica es utilizado (Bourdieu, 1989) para enfatizar la recurrencia a símbolos, en particular al lenguaje, que seducen, que transforman a los victimizados en cómplices de la violencia que sufren. En ese tipo de violencia, el sistema, el Estado o el actor son tan dominantes que no dejan que los que son dominados produzcan categorías que permitan reflexionar y criticar su dominación. Para el autor, los “sistemas simbólicos” se estructuran por relaciones de poder; por lo tanto, las violencias simbólicas operan por símbolos de poder legitimados, que se fortalecen sin que necesariamente se tenga que emplear la fuerza para conseguir la dominación.

Según Michaud (1989), existe violencia cuando, en una situación de interacción, uno o varios actores, directa o indirectamente, causan perjuicios a uno o varios individuos en grados variables. Significa la incursión en una actitud que puede herir la integridad no solo física, sino también moral, el patrimonio, así como las presentaciones simbólicas.

A pesar de las dificultades para definir violencia, existe una tendencia en la literatura a conceptualarla de manera más abarcadora en vez de relacionarla solo con los actos que causan daños físicos a individuo(s) o grupo(s). Chauí (1999), por ejemplo, define violencia como:

- todo lo que actúa usando la fuerza para ir contra la naturaleza de alguien (desnaturalizar);
- todo acto de fuerza contra la espontaneidad, la voluntad y la libertad de alguien (coaccionar, constreñir, torturar, brutalizar);
- todo acto de transgresión contra lo que alguien o una sociedad define como justo y directo.

Consecuentemente, la violencia es un acto de brutalidad, maltrato y abuso físico o psíquico contra alguien, y caracteriza relaciones intersubjetivas y sociales definidas por la opresión e intimidación, por el miedo y por el terror.

Juventud / juventudes

La juventud es un concepto, según Margulis (1996), esquivo; es una construcción histórica y social y no meramente una condición de la edad. Cada época y cada sector postulan diferentes maneras de ser joven, dentro de situaciones sociales y culturales específicas.

A la definición, de carácter biopsicológico, es necesario agregar otras dimensiones de análisis que resalten la heterogeneidad presente en la vivencia de la juventud de acuerdo con variados contextos y circunstancias. Eso equivale a decir que las experiencias, las representaciones y significados que definen la juventud no son únicos y, por lo tanto, “no todas las personas de una misma edad transcurren ese período vital de la misma forma, ni alcanzan la meta al mismo tiempo” (UNESCO, 2004).

En el año 1985, la Asamblea General de las Naciones Unidas presentó una definición según la cual el joven sería el individuo que pertenece al grupo poblacional ubicado entre los 15 y los 24 años. Esta identificación, sin embargo, admite cierta flexibilidad, extendiendo la franja etaria definida tanto en la dirección de la edad mínima como en el sentido de ampliar los límites preestablecidos. De esa forma, por ejemplo, puede trasladarse la edad como para que considere al grupo de los 10 a los 14 años, incluyendo también referencias a áreas rurales y de extrema pobreza. En Brasil, se puede considerar como jóvenes a los individuos de entre 15 y 29 años pertenecientes a todos los estratos de la sociedad¹.

Se parte de la afirmación de que no hay solamente una juventud, sino juventudes que se constituyen en un conjunto diversificado con diferen-

1 Según la Política Nacional de la Juventud, la juventud es una condición social cuyo parámetro es un fijo etario, que en Brasil congrega ciudadanos y ciudadanas con edad comprendida entre los 15 y los 29 años. En ese caso se puede considerar jóvenes a los “adolescentes-jóvenes” (15-17 años), a los “jóvenes-jóvenes”(18-24 años) y a los “jóvenes-adultos” (24-29 años).

tes sumas de oportunidades, dificultades, facilidades y poder en nuestra sociedad. La juventud, por definición, es una construcción social, una producción de una determinada sociedad, relacionada con formas de ver de los jóvenes, inclusive por estereotipos, momentos históricos, referencias diversificadas y situaciones de clase, género, raza, grupo, contexto histórico, entre otros. Se resalta que el empleo del término *juventudes*, en plural, en vez de apoyar una perspectiva fraccionada, en la que aparecen modelos de jóvenes separados, señala la existencia de elementos comunes al conjunto de los jóvenes.

Según Pais (1993), en las representaciones más comunes sobre la juventud, se toma a los jóvenes como parte de un grupo “unitario”. Pero lo que se destaca como importante para la sociología es poder explorar tanto las similitudes como las diferencias sociales que existen entre los jóvenes, esto es, su diversidad.

También de acuerdo con Pais (1993), hay dos tendencias para analizar la juventud:

- Cuando prevalece la búsqueda de aspectos uniformes y homogéneos que caracterizan esta fase de la vida.
- Cuando se considera la juventud como un conjunto social diversificado, teniendo en cuenta clase social, situaciones económicas, intereses, facilidades y dificultades.

En la segunda tendencia, la juventud es tomada como un conjunto social cuyo aspecto en común es pertenecer a una determinada franja etaria. La juventud no es una unidad social, un grupo constituido solamente por opiniones comunes, sino juventudes, en plural, con intereses y aspiraciones distintas. Hay diferentes sentidos para la juventud. Como afirma Bourdieu (1980), es un abuso del lenguaje ponerlos en un mismo contexto, en universos que son tan diferentes.

Por lo tanto, no hay una única cultura juvenil, un bloque monolítico, homogéneo, sino culturas juveniles, con puntos convergentes y divergentes, con pensamientos y acciones comunes, pero que muchas veces son contradictorios entre sí.

Las diferentes juventudes no son “estados de espíritu” sino una realidad palpable que tiene sexo, edad, raza, fases, una época y que no dura para siempre. Depende, fundamentalmente, de sus condiciones materiales y sociales, de su contexto, de sus lenguajes y formas de expresión. En los últimos años, la condición juvenil se ha prolongado tanto por la mayor permanencia en el sistema educativo como por la dificultad de ingresar en el mercado de trabajo, y de ese modo adquirir autonomía e independencia económica, inclusive para la constitución de una nueva familia (UNESCO, 2004).

Se puede afirmar que la juventud es un “rito de pasaje” entre ser niño y adulto², pasando por una “irresponsabilidad provisoria” (Rodríguez, 2002). Existen, sin embargo, algunas características que son comunes, como la búsqueda de lo nuevo, dar respuestas a situaciones, jugar con el sueño y con la esperanza, pero lo más importante es que la sociedad ha tenido hasta hoy mucha dificultad para concebir al joven con identidad propia, considerándolo adulto para algunas exigencias e infantilizándolo en otras ocasiones.

De esta forma, los jóvenes son vistos:

- a) De una manera dual. Si por un lado son concebidos como el futuro de las naciones, se los considera irresponsables en el presente. Según Carrano: “Los jóvenes son hostiles a las doctrinas que les prometen un futuro mejor. Se pone el acento mucho más en la brevedad y la emergencia del tiempo. Los días son breves. El futuro distante pasó a ser considerado por su imprevisibilidad. La juventud canta / grita / baila *que el futuro es ahora*” (Carrano, 2003: 65).
- b) Por otro lado, Mead (1995) ya afirmaba que la juventud no es simplemente la esperanza del futuro, sino el punto de emergencia de una cultura hacia la otra, aquello que puede ser transformado. Los jóvenes son los primeros habitantes de un nuevo país, son los que hacen visibles los cambios en nuestra sociedad y son la clave de la solución de nuestros problemas.

2 Braslavsky (1986) define a la juventud como un período que va desde la adolescencia hasta la independencia de la familia y la autonomía económica, que son condiciones que definen el ser adulto.

- c) De una forma adultócrata, en la medida en que existe una relación asimétrica y tensa entre adultos y jóvenes. Los jóvenes siempre han sido vistos como capaces de contestar, transgredir y revertir el orden. Los adultos, a su vez, parten de posturas conservadoras, rígidas y están desprovistos de referencias para orientar a los jóvenes.
- d) Con una visión que culpa. Se criminaliza la figura del joven, asociándolo con amenaza social, criminalidad, “delincuencia”. Existe, por lo tanto, una visión represiva sobre las juventudes, una especie de populismo punitivo, según Rodríguez (2002). Un ejemplo claro de esa concepción es la discusión recurrente sobre la reducción de la edad penal.
- e) Con un tenor maniqueo. Al mismo tiempo que se los considera responsables por el futuro, se los percibe como irresponsables en el presente; así como unánimemente son vistos como la esperanza de un mundo mejor. También representan el miedo y la falta de confianza que la sociedad deposita en esta parcela de la población y son vistos como aquellos que no producen.

Según Pais (1993), la juventud es vista como una fase de la vida marcada por la inestabilidad y por “problemas sociales”, se considera a los jóvenes “irresponsables”, “desinteresados”, “marginales” y “pasivos”. La construcción social con respecto al joven está vista socialmente como generadora de problemas, como negativa. Esta percepción de la sociedad hacia las juventudes tiene consecuencias tanto en su vida cotidiana como en su relación con las diversas instituciones sociales de las que forma parte, como la familia, la escuela, etc.

La juventud es considerada también como un valor positivo: un ideal, una estética deseada por la mayoría, un valor simbólico asociado a la belleza, que hace que la sociedad pueda comercializar sus diversos atributos en forma de mercaderías, en las que la imagen se compra y se vende. El deseo interviene en el mercado como vehículo de distinción y legitimidad (Margulis, 1996).

Ser joven hoy no es lo mismo que ser joven hace veinte años. Las diferentes juventudes construyen sus espacios, su modo de vida, a partir de nuevas formas de actuar y pensar. Así, cuestiones como el sexo, medio

ambiente, derechos, democracia, están dentro de una ética global, en la que la subjetividad gana importancia, así como las relaciones de género, la relación con el cuerpo y las relaciones entre los individuos de una manera general (Krauskopf, 2003).

Los jóvenes se encuentran en una etapa de construcción de su identidad, buscan su autonomía, son gregarios, buscan grupos, bandas, pandillas e incluso la incorporación en el tráfico de drogas. Viven en movimiento constante, están ávidos por conocer, probar lo nuevo, consumir, aprender. Viven momentos de encantamiento y desencanto con nuestra sociedad, sufren hostilidades, falta de comprensión, ambientes rípidos. Lo que necesitan es seguridad, estímulo, sentimientos de confianza en nuestra sociedad, conocimiento, pertenencia y hacerse escuchar.

En ese período de “pasaje” que la sociedad les impone, los jóvenes “[...] tienden, entonces, a formar grupos espontáneos de pares, [...] que se vuelven un importante *locus* de generación de símbolos de identificación y de lazos de solidaridad” (Abramo, 1994: 4).

Si pensáramos la proporción de la población joven actual a nivel mundial, sus especificidades e importancia cualitativa y cuantitativa como grupo social específico, que hoy llega a cerca de 1,7 mil millones de jóvenes, y que, enfáticamente, en los países en desarrollo reúnen el 85% de esa población mundial, se vuelve fundamental reconocer la necesidad de un proyecto de vida específico inclusivo para los jóvenes (Delors, 2001).

Hay cinco elementos cruciales para la definición de la condición juvenil en términos ideales-objetivos (UNESCO, 2004). Estos son:

- La obtención de la condición adulta, como una meta.
- La emancipación y la autonomía, como trayectoria.
- La construcción de una identidad propia, como cuestión central.
- Las relaciones entre generaciones, como un punto básico para alcanzar esos propósitos.
- Las relaciones entre jóvenes para modelar identidades, esto es, la interacción entre pares, como proceso de socialización.

Por lo tanto, los jóvenes tienen una importancia crucial para el entendimiento de las sociedades modernas, de su funcionamiento y de sus trans-

formaciones. Entender la juventud es comprender la modernidad misma en diversos aspectos, como el arte, la cultura, el ocio y el consumo, entre otros.

Más allá de que el joven posee, como ya hemos señalado, características que dependen de su clase, raza/color, género y edad, hay que considerar la circunstancia cultural con que las juventudes están siendo socializadas, sus hábitos, su manera de percibir y experimentar el mundo en el que viven. En estos aspectos, las diversas juventudes pueden ser semejantes en la diferencia.

Según Charlot:

Es innegable que hay varios tipos de jóvenes, bastante diferentes entre ellos. Todavía es difícil descartar la idea de que hay elementos comunes entre ellos, por más diferentes que sean. Más allá de la “cultura joven” o, mejor, de los rasgos comunes a las varias “culturas jóvenes”, siempre hay por lo menos características comunes a todos, inclusive en el abordaje de Bourdieu: esos jóvenes son considerados jóvenes por los adultos y por sí mismos. Por lo tanto, cuando se piensa en juventud y jóvenes, no se puede renunciar ni al plural, ni al singular. Los jóvenes son diferentes, pero tienen en común el hecho de ser considerados jóvenes y de tener que lidiar con los adultos. Esa relación entre generaciones es fundamental para entender cómo son los jóvenes y qué es la juventud en un determinado lugar y momento de la historia (Charlot, 2006: 2).

Pero, ¿qué es ser joven en nuestra sociedad? ¿Cuál es la situación de esa amplia franja de la población, tan escondida hasta recientemente y descubierta en función de sus transgresiones, de denuncias sobre su comportamiento, de comentarios sobre su forma de vestir, de hablar, sobre sus *pier-cings* y su música?

Vivir en grupo, ser veloz, buscar de forma incesante novedades son casi condiciones del ser joven. Ser transgresor, con y sin comillas, puede desencadenar comportamientos violentos o abrir un margen para la discusión de soluciones para los problemas que tengan como base las capacidades y los recursos que poseen los jóvenes.

Ellos viven en una época en que se dan profundas transformaciones económicas y de valores en nuestra sociedad, lo que afecta su transición hacia la vida adulta. Existen muchos y diversos grupos juveniles, con

características particulares y específicas, que sufren influencias multiculturales y que, en cierta forma, son globalizados, más allá de la presencia que los bienes de consumo tengan en sus vidas. Vivimos en una sociedad de consumo ostentosa que suscita, en el conjunto de la juventud, aspiraciones y frustraciones, en el seno de una sociedad que presenta fuertes desigualdades sociales.

No hay duda de que vivimos épocas difíciles, en las que la violencia permea los espacios que frecuentamos y en los que convivimos. En nuestra sociedad, la violencia alcanza, sobre todo, a los jóvenes. Según el Mapa de la Violencia del año 2011, dos tercios de nuestros jóvenes murieron por causas externas y la mayor causa fue el homicidio, principalmente en las capitales brasileñas (Waiselfisz, 2011).

Peralva (2000) señala las razones para el aumento de la violencia dentro de la juventud:

- el aumento del acceso a las armas,
- la juvenilización de la criminalidad,
- la violencia policial,
- la ampliación del mercado de las drogas, y
- la cultura consumista que deriva en frustración y expectativas no satisfechas.

Ser joven y las pandillas

El concepto de juventud debe ser comprendido en conexión con el universo cultural, político, social y económico en el que se inserta (Hobsbawm, 1995). La complejidad de la sociedad moderna hace que el pasaje del joven a la condición de adulto se torne peculiar, debido a la variedad de alternativas de vida y la consecuente falta de certeza en relación al destino personal. Los jóvenes buscan formas de lidiar con el “malestar en la civilización”.

Un concepto de pandilla más adecuado a la realidad brasileña ha sido acuñado en el estudio “Pandillas, grupos, allegados y *rappers*”, donde se da precedencia a la identidad individual y grupal, a las actividades, tanto

lícitas como ilícitas, y a la cohesión grupal. Según estos autores, las pandillas son “grupos más o menos estructurados que desarrollan desde actividades lúdicas hasta actos de delincuencia, cuyos miembros mantienen relaciones de solidaridad con base en una identidad –aún incipiente– compartida” (Abramovay, 1999: 95).

Las pandillas aparecen como una alternativa para algunos jóvenes: las razones para adherirse a ese tipo de grupos están vinculadas a una búsqueda de respuestas ante sus necesidades básicas, de pertenencia, de una mayor identidad, autoestima y protección, y esos problemas necesitan una solución a corto plazo (Abramovay et al., 2010). La pandilla es considerada un tipo de familia, en la que existen lazos de solidaridad y valores compartidos.

Los jóvenes ingresan en pandillas no solo para buscar “una situación de riesgo” o por ser “antisociales”, sino por razones de orden personal, emocional y de amistad, buscando respeto, fama, poder y, algunas veces, incluso ganancias de orden material. En términos de valores objetivos, se enmarcan en la búsqueda de ideas comunes a nuestro tiempo: tener y parecer, aunque los persigan por caminos condenados y peligrosos para los demás y para sí mismos.

Se considera que existe una cultura juvenil característica de estos tiempos que tiene como propiedad la valoración del espectáculo, usando como escenario una suerte de presente eterno. Esta cultura no solo se construye por simples diferencias generacionales, sino que busca características identitarias propias, y elabora críticas difusas a los parámetros de la sociedad en relación a lo normal y a lo interdicto, intentando afirmar una singularidad a un ritmo acelerado. Estos jóvenes usan expresiones artísticas cuyo norte es siempre la crítica, la diferencia, incluso reproduciendo muchos de los parámetros del mercado de la cultura política; insisten, tratan, buscan. Se valoriza la imagen, el lenguaje gráfico, se trata de letras-cuerpo que lidian a su manera con inseguridades varias y faltas de poder en la macroestructura, territorializando en el cuerpo o en la pared formas de ser y estar en el mundo.

Esta cultura juvenil ha presentado una mayor visibilidad en las últimas décadas, a partir de las transformaciones de la sociedad, no es homogénea, varía de acuerdo con la situación de clase, género, raza, los lugares de

residencia y otros demarcadores sociales. Incluso con esos parámetros, no se puede establecer, a priori, que todos los jóvenes tengan el mismo comportamiento. Aun si, como en el caso de las pandillas, la identidad colectiva, su formación y sentidos, aunque modelados, también dan forma a clase y género, por ejemplo. Así, los y las jóvenes en pandillas se diferencian por una serie de rasgos delineados en otros agrupamientos. Lo que interesa es combinar tendencias con diversidades.

Los jóvenes en pandillas provienen de situaciones sociales diversas, aunque muchos convivan con estados de pobreza o privaciones, pero muchas de sus búsquedas se asemejan, principalmente cuando lo que se ansía es reconocimiento. Desean una determinada representación en la “sociedad del espectáculo” (Debord, 1996) que, muchas veces, los margina. Canalizan, entonces, su “energía juvenil” –adrenalina que tiene señales cambiadas todavía– hacia caminos de transgresión, victimizando a muchos, en particular a sus propios pares.

Los jóvenes tienen potencialidad, quieren afirmar su identidad, poseen capacidad de cambio hacia nuevas situaciones y posibilidades de jugar con el sueño y la esperanza. Tenemos que ayudar a quebrar la invisibilidad de los jóvenes, hacer que sean aceptados, no bloquear las formas positivas de actuación que proponen los diferentes grupos.

Si percibimos las juventudes como nuevos actores sociales, con identidades propias, diversidad y formas propias de ver el mundo y la sociedad, vamos a ayudarlos a combatir una visión pesimista sobre ellos mismos, colaborando para que tengan un sentimiento de confianza y de pertenencia en la sociedad.

Al estigmatizar a las pandillas y a sus integrantes, sin establecer una política de derechos para los mismos y sin aprovechar su potencial, incluso para despegar otras trayectorias, se puede caer en una actitud de injusticia social y de criminalización que contribuiría a la reproducción de estereotipos, riesgos, marginación y violencia. Por lo tanto, es fundamental que tengamos políticas públicas que fomenten la inclusión y la emancipación juvenil, ampliando una red de protección social, con oportunidades de estudio y trabajo, con una política de vida segura, incentivando la prevención de la violencia de los jóvenes y contra los jóvenes, combatiendo las diferentes violencias existentes, sensibilizando a la opinión

pública y a los medios de comunicación sobre el tema, y promoviendo espacios de arte, cultura, deporte y ocio; en definitiva, políticas públicas que ofrezcan respuestas globales y continuas, con políticas integradas y transversales, y, principalmente, que confíen en nuestras juventudes.

Referencias bibliográficas

- Abramo, H. (1994). *Cenas juvenis: punks e darks no espetáculo urbano*. São Paulo: Scritta.
- Abramovay, M., A. L. Cunha, P. P. Calaf, L. F. de Carvalho, M. G. Castro, M. Feffermann, R. R. Neiva y M. Maciel (2010). *Gangues, gênero e juventude: donas de rocha e sujeitos cabulosos*. Brasília: Kaco.
- Abramovay, M. (1999). *Gangues, galeras, chegados e rappers*. São Paulo: Garamond.
- Boudon, Raymond y François Barricaud (1993). “Violência”. En *Dicionário crítico de sociologia*, Raymond Boudon y François Barricaud (Ed.). São Paulo: Ática.
- Bourdieu, P. (1980). *Le sens pratique*. París: Éditions de Minuit.
- (1989). *O poder simbólico*. Lisboa: Difel.
- (Coord.) (1997). *A miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes.
- Braslavsky, C. (1986). “La juventud en Argentina: entre la herencia del pasado y la construcción del futuro”. *Revista de la CEPAL* N.º 29.
- Carrano, P. (2003). “Juventude e políticas públicas no Brasil”. *Rev. Bras. Educ.* N.º 24: 16-39.
- Charlot, B. (2006). “Juventudes sergipanas”. Informe de investigación, Aracaju.
- Chauí, M. (1999). “Uma ideologia perversa”. *Folha de São Paulo*: 76-100.
- Chesnais, J. (1981). *Histoire de la violence*. París: Robert Laffont.
- Debord, G. (1996). *La société du spectacle*, París: Gallimard.
- Delors, J. (2001). “Educação, um tesouro a descobrir”. Informe para UNESCO de la Comisión Internacional sobre Educación para el siglo XXI.
- Hobsbawm, E (1995). *Historia del siglo XX*. Madrid: Crítica.

- Krauskopf, D. (2003). "Juventud, riesgo y violencia". En *Dimensiones de la violencia*. El Salvador: PNUD.
- Lipovetsky, G. (2005). *A sociedade pós-moralista. O crepúsculo do dever e a ética indolor dos novos tempos democráticos*. Barueri: Manole.
- Margulis, M. (Org.) (1996). *La juventud es más que una palabra: ensayos sobre cultura y juventud*. Buenos Aires: Biblos.
- Michaud, Y. (1989). *A violencia*. São Paulo: Ática.
- Mead, M. (1995). *Educación y cultura en Nueva Guinea. Estudio comparativo de la educación entre los pueblos primitivos*. Barcelona: Paidós.
- Pais, J. M. (1993). *Culturas juvenis*. Lisboa: Imprensa Nacional, casa da Moeda.
- Peralva, A. (2000). *Violência e democracia. O paraíso Brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra.
- Roché, S. (1994). *Insecurités et libertés*. París: Le Seuil.
- Rodríguez, E. (2002). *Jóvenes en América Latina: actores estratégicos del desarrollo*. México DF: Centro de Investigaciones y Estudios sobre Juventud, IMJ.
- UNESCO (2004). *Políticas públicas del/para/com as juventudes*. Brasilia: UNESCO.
- Waiselfisz, J. J. (2011). *Mapa da violência: os jovens do Brasil*. Brasilia: Instituto Sangari / Ministério da Justiça.
- Wieviorka, Michel (2004). *La violence*. París: Balland.

Este libro se terminó de
imprimir en septiembre de 2011
en la imprenta Rispergraf
Quito, Ecuador