
DESAFIOS DE LA JUVENTUD URBANA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Informe de la Reunión de Autoridades
Ediles y Jóvenes Dirigentes de la Región

Caracas, 12 y 13 de Junio de 1995

SELA/BID/Gobernación de Caracas

CONTENIDO

Presentación	5
RESUMEN DE LAS EXPOSICIONES Y EL DEBATE	7
I. Educación y juventud urbana	7
II. Empleo y juventud urbana	16
III. Violencia, drogas y alienación cultural	22
IV. Establecimiento de una Red de Cooperación sobre Programas para la Juventud Urbana	30
ANEXOS:	
I. Desarrollo de la reunión	34
II. Reseña curricular de los consultores del proyecto	36

horas semanales, con ingresos que, en un 90% de los casos, es inferior al salario mínimo vital de U\$ 30. Por otra parte, son reducidas las posibilidades de una ocupación laboral estable para los adolescentes y los jóvenes.

Comentarios finales del Expositor

Con tasas de desempleo abierto juvenil de entre 4% y 5% y de subempleo del 45% al 50%, cabe preguntarse de qué viven esos jóvenes. Este es un problema muy difícil de encarar con las políticas de empleo. Hay un inmenso grupo de jóvenes que ni estudian ni trabajan, a quienes por ende no es posible llegar con una política de educación ni con una de capacitación para el empleo.

Se ejecutan actualmente muchos programas para la capacitación de jóvenes. Pero habría que evaluar sus resultados, y no sólo cuantificar los recursos invertidos.

Por otra parte, es cierto que poco se está haciendo por el lado de la demanda laboral, aunque medidas como la de ofrecer incentivos a los empresarios para que empleen a jóvenes van en esa dirección. Pero en general es verdad que el tema de la generación de puestos de trabajo es muy complejo y poco conocido. De cualquier forma, siempre habrá que asegurar que los jóvenes que logran acceder a los puestos de trabajo disponibles, estén debidamente capacitados.

Las características de muchos de los nuevos programas que se están ejecutando tienen relación con las actuales tesis sobre la reforma del Estado. Se concibe al Estado como orientador y regulador, pero no como ejecutor de los programas. Estos deben responder más cercanamente a las condiciones del mercado de trabajo, y contar con una intervención más directa de los empresarios.

En ese contexto es fundamental la participación de los gobiernos municipales, pues ayudan a seleccionar a los beneficiarios de los programas y a difundirlos, además de que capitalizan buena parte de los resultados. Pero su participación es todavía insuficiente. Es verdad que las propuestas que surgen a nivel local son más pertinentes, pero hay que capacitar también a los gobiernos municipales para que asuman los nuevos roles que se le demandan.

III. VIOLENCIA, DROGAS Y ALIENACION CULTURAL

***Exposición del documento «Violencia urbana y juventud»
por el Consultor, Arq. Fernando Carrión***

Consideraciones preliminares

América Latina es un continente crecientemente urbano. A fines del siglo más del 78% de su población vivirá en ciudades. Actualmente existen 65 áreas metropolitanas en la región.

Se ha modificado el rol de las ciudades, lo que trae consigo la aparición de nuevos problemas y nuevas dimensiones a viejos problemas. Entre los problemas nuevos destacan el deterioro del medio ambiente, y el de la violencia urbana o la inseguridad ciudadana. En realidad éste no es un problema nuevo, pues es consubstancial a la ciudad. Lo novedoso estriba en que hay nuevas manifestaciones de la violencia, y en que ésta se ha incrementado notablemente en los últimos tiempos.

El fenómeno de la violencia es todavía poco conocido. Eso explica el que prevalezcan visiones superficiales que lo tipifican como una patología o simplemente como un «problema» externo a la sociedad, dejándose de ver las relaciones sociales que están detrás del fenómeno de la violencia. En ella hay actores, escenarios y causas, y debe ser posible encontrar explicaciones que trasciendan las visiones meramente «psicológicas».

Ciudad y violencia

Si bien la urbanización no es la causa de la violencia (ésta ha crecido a un ritmo superior al de las tasas de urbanización en nuestra región), el hecho es que América Latina ha llegado a ser considerado el continente más violento del mundo. Ostenta una tasa de 19.8 homicidios por cada cien mil habitantes, la más alta del mundo. Hay casos extremos, como el de Medellín, hoy día la ciudad más violenta de América Latina, que llegó a exhibir una tasa de 450 homicidios por cada 100.000 habitantes.

Hay nuevas formas de violencia como consecuencia, por ejemplo, de la nueva organización del delito que ha dejado de ser «artesanal». Hay también nuevos actores, tales como los jóvenes sicarios. Además del delito, la violencia se expresa en otros aspectos de la vida urbana, como es el caso del tránsito que también se ha vuelto muy violento en nuestra región, tal como lo demuestran las estadísticas de muertos por accidentes de tránsito.

Sus efectos económicos son cada vez mayores. Por ejemplo, en Colombia, en 1993 la violencia causó pérdidas estimadas en US\$ 1.250 millones, mientras que en gastos de atención a heridos por hechos de violencia Colombia gastó US\$ 100 millones, suficiente para asegurar la vacunación completa de los niños colombianos durante los próximos veinte años.

Al analizar la violencia no debe cometerse el error de confundirla con el conflicto. El conflicto es consecuencia de la diversidad humana y promueve el progreso social. Los conflictos se convierten en hechos violentos solamente cuando no existen canales o instituciones adecuados para canalizarlos y procesarlos. En la ciudad, posiblemente por el hecho de concentrar en un espacio reducido una gran diversidad de situaciones y de condiciones, es por lo demás lógico que se presente un mayor número de conflictos. Pero éstos no tienen por qué necesariamente generar más violencia.

El crecimiento de la violencia conlleva una disminución de la calidad de vida. Se produce, además, un proceso de erosión de lo público y de los procesos de socialización, así como de la propia condición de ciudadanía. Se observa un creciente aisla-

miento de los habitantes urbanos, fenómeno que se expresa en los procesos de privatización de los espacios ciudadanos, la reclusión en sectores cerrados, etc.

Desencadenantes de la violencia urbana

No hay claridad conceptual sobre las causas de la violencia urbana dada la complejidad del fenómeno, sus múltiples manifestaciones y la escasez de información confiable. Por eso, es mejor hablar de desencadenantes de la violencia, entre los que cabe mencionar los siguientes.

Uno de ellos son los medios de comunicación, y principalmente la televisión. Tienden a magnificar el problema y a «banalizarlo», insensibilizando a la población ante la violencia. Convierten a la violencia en algo cotidiano y rutinario, que ya no llama la atención ni produce alarma. Además difunde modelos, valores y hasta técnicas para cometer delitos.

Un segundo desencadenante es la impunidad. Con ella queda demostrada ante la ciudadanía la caducidad e incapacidad de las instituciones que están llamadas a combatir el delito. Una respuesta inadecuada, pero muy corriente, es la tendencia a incrementar las penas, cuando lo que se requiere es más bien mejorar la capacidad de prender a los delincuentes y de procesar judicialmente los delitos.

Factores psicotrópicos, como el alcohol y la droga, son un tercer desencadenante de la violencia. Hay una clara relación entre el consumo de alcohol y la violencia. Con respecto a la droga, no se trata sólo de los efectos de su consumo, sino sobre todo de los mecanismos de comercialización de la droga y la distorsión que introduce el narcotráfico.

Un cuarto desencadenante es la crisis de transición que experimentan ciertas instituciones fundamentales, como la familia, la escuela, el mercado laboral, etc. Esto conduce al debilitamiento de la cohesión social y de las instancias de socialización. Aparecen nuevos escenarios de socialización que las reemplazan, como por ejemplo la pandilla juvenil.

Manifestaciones de la violencia

La violencia tiene una geografía muy definida dentro del ámbito urbano. Se manifiesta de distinta manera en el centro de la ciudad que en la periferia, en el espacio público que en el privado. También existe una cronología delictiva muy definida. Se puede decir que hay un calendario cultural de la violencia que hace que, por ejemplo, los viernes y sábados sean los días más violentos de la semana. Los medios empleados en el cometimiento de delitos son cada vez más las armas de fuego. Se ha roto el monopolio estatal de las armas de fuego. Se han diversificado los actores de la violencia.

Los jóvenes son los más afectados

Los jóvenes de entre 15 y 25 años es el grupo de la población más afectado por la violencia, como víctimas tanto como victimarios. En ese grupo la violencia constituye la segunda causa de muerte. Por otra parte han proliferado las pandillas juveniles. Por ejemplo, en México hay 1.500 pandillas, en Medellín 600, y 120 en Guayaquil.

Los jóvenes de los sectores populares son los más afectados. Tienen mala imagen, alimentada por la prensa. La autoridad policial tiende a acrecentar la aplicación de métodos exclusivamente represivos de control, llegando en algunos casos al extremo de llevar a cabo procesos llamados de «limpieza social» que consisten en el trágico asesinato de niños de la calle.

La transnacionalización de la violencia

Se observa una creciente transnacionalización de ciertos tipos de delito y de violencia. Constituyen un polo «moderno» del delito, de lo cual el narcotráfico es un buen ejemplo. Cuenta con una administración sofisticada y tecnificada, con medios y recursos con frecuencia mayores de aquellos de que dispone la policía.

Hay que revisar las formas de enfrentar el hecho delictivo

El control o la represión, y la privatización de la vida urbana, son las principales formas a que se recurre actualmente para enfrentar el hecho delictivo, y ellas claramente no están dando resultado. El enfoque controlista o represivo confunde la seguridad del Estado con la seguridad ciudadana, y aplica a esta última las mismas técnicas de control y represión que se emplean en la primera. Esto es un error. En esa misma línea, se reforman los códigos penales, se tipifican nuevos delitos, se incrementan las penas, nada de lo cual realmente sirve. Igualmente contraproducente es llevar a los barrios populares técnicas de rastillaje que antes se empleaban para combatir a la subversión armada, como si se tratara de fenómenos asimilables.

La privatización de la vida urbana ha sido otra respuesta a la creciente violencia. Se han creado numerosas empresas de seguridad privadas, que en muchos países cuentan ya con más contingentes que la misma fuerza pública. Ha proliferado la venta de alarmas. Se ha desarrollado un negocio de la seguridad. Hay tendencias a la reclusión en un mundo privado.

Frente a estas modalidades que tienen de común el ser inefectivas y acentuar el deterioro de la calidad de vida, empiezan a perfilarse otras opciones, que responden a una nueva concepción de la seguridad ciudadana. Hay experiencias interesantes de esto en Cali y en Medellín, por ejemplo, con la instrumentación de mecanismos innovadores basados en la participación de la ciudadanía y del gobierno municipal (el alcalde es la vez jefe de la policía). En lo penal, se están ensayando mecanismos de descentralización de la administración de justicia.

Comentarios iniciales

**Dr. Martín Hopenhayn, Consultor de la
División de Desarrollo Social de la CEPAL**

Es importante enfatizar en la diferencia planteada entre violencia y conflicto. No todo conflicto tiene una resolución violenta, si bien todo ejercicio de la violencia parte de algún conflicto. Las sociedades democráticas generan espacios para la resolución negociada de los conflictos. En esto radica la institucionalización del conflicto. En este contexto, la violencia puede interpretarse justamente como la ausencia de canales adecuados de resolución negociada de los conflictos.

Si se recuerda que uno de los principales protagonistas de la vida social son los jóvenes, hay que preguntarse cuáles son las instancias de que ellos disponen para arbitrar sus diferencias y conflictos. Los jóvenes constituyen un actor atomizado, con pocos lugares reconocidos de pertenencia y afiliación. Esto lleva a plantear cuál debiera ser el espacio privilegiado para que en él se generen espacios para el desarrollo de formas negociadas de procesamiento de conflictos. Porque se trata de sectores de la sociedad donde justamente tiende a recurrirse más a la violencia. Seguramente ese espacio deberá ser el local, acotado territorialmente, para que los jóvenes puedan tener acceso.

Hay que entender que la violencia constituye una cultura, una forma de comportamiento y de expresión, un ámbito donde los protagonistas producen significados. No se trata de una enfermedad que afecta a las personas. Entonces hay que indagar sobre la fenomenología de la violencia, sobre la naturaleza del proceso cultural y mental que hace que algunas personas se identifiquen con esta forma de resolver sus conflictos. Para responder hay que intentar entender ese proceso por dentro.

En ese sentido, es indudable que existe una fuerte relación entre exclusión y violencia. La violencia es una forma de revertir esa exclusión, algo que quizá lo expresa claramente la pandilla. El territorio que ésta ocupa, el lenguaje o código que utiliza, todo ello nos habla de la violencia como instrumento de una «pertenencia», aunque se trate de una forma espuria de pertenecer. Es también una forma de revertir la exclusión, convirtiendo al «otro», a la víctima, en el excluido, en el que está fuera.

La alienación de la juventud, entendida como el divorcio entre la existencia y el sentido, es quizá uno de los principales caldos de cultivo de la violencia. La vida cotidiana de los jóvenes de hoy ya no puede ubicarse en un horizonte de sentido, en una perspectiva hacia el futuro. En la América Latina de los años 1950 a 1980 la juventud, sobre todo la urbana, tenía dos canales de articulación de su vida con un horizonte de sentido. Por un lado, mediante el círculo virtuoso de la movilidad social, que asociaba urbanización con industrialización, con educación y el acceso a mejores empleos con mayores niveles de remuneración, lo que a su vez permitía participar de los beneficios del progreso. El otro canal era la política, entendida como la actividad que tenía que ver con los grandes proyectos colectivos de transformación radical de la

realidad, con las grandes utopías. Con la crisis de esos dos canales de articulación se produce el divorcio mencionado.

Todo lleva a pensar en la importancia de los espacios locales, los municipios, como espacios privilegiados de intervención, porque a ellos puede ir desplazándose la resolución pacífica negociada de los conflictos. Los jóvenes tienen un fuerte arraigo territorial. Dada la crisis de los grandes proyectos políticos históricos, la producción de sentido colectivo se va dando cada vez más en espacios acotados. El joven puede identificarse con una iniciativa local, con un proyecto comunitario.

Sonia Urrutia, representante juvenil de San Salvador

La violencia afecta a toda América Latina. En El Salvador muchos jóvenes han sido y son víctimas de la violencia. Hay muchos crímenes sin solución. Por otra parte, la falta de oportunidades lleva a muchos a la drogadicción, al alcoholismo y a la violencia.

En El Salvador hay un importante movimiento de organizaciones juveniles comunales, de empresarios jóvenes, organizaciones de partidos políticos, de la Iglesia Católica, etc. Se llevan a cabo actividades que mantienen ocupados a los jóvenes en cosas útiles a la comunidad. Se promueve y facilita su participación en proyectos de la comunidad.

Debate general

Las múltiples formas de la violencia

La organización injusta de la sociedad ha generado una violencia que ya es estructural. Es la insuficiencia de los ingresos, la carencia de servicios, que conduce a una vida infrahumana para muchos. Y la paradoja es que existen los medios técnicos para que todos tengamos una vida digna.

El consumismo y sus falsos valores también es una forma de violencia, pues provoca y agrede a quienes no tienen. Es esa, y no los programas explícitamente violentos, la verdadera violencia que genera la televisión, al exhibir constantemente los bienes de consumo que la mayoría no puede adquirir.

Hay características diferenciadas de la violencia según la localidad geográfica. Las pandillas no son las mismas en todas las ciudades. Para muchos pandilleros, las pandillas protegen el espacio de sus familias. No todas las pandillas son delincuenciales.

También la familia y la escuela pueden ser gestores de la violencia, como lo es también la policía por sus métodos represivos, y también por los niveles de descomposición que se observan en ella. Muchos policías obligan a jóvenes marginales a robar y a delinquir. Es indudable que la pobreza desvaloriza a los individuos.

Otra forma de violencia es el suicidio entre jóvenes en situación de pobreza. También algunos fenómenos de masas, como los conciertos de música rock, o las barras bravas, suelen degenerar en violencia.

La violencia no es tema exclusivo de los jóvenes

Es el tipo de sociedad en que vivimos la que genera violencia. Inciden el anonimato, la sociedad de masas, la pérdida de solidaridades colectivas. Además hay una economía que fomenta la violencia. No debe olvidarse que el negocio del narcotráfico pertenece a la sociedad adulta, aunque usa a los jóvenes, como sucede también con el sicariato. No son problemas generados por los jóvenes. Es más, existen familias enteras que articulan su economía en torno de la droga. Hay que evitar caer en estereotipos.

El entorno social global genera violencia. Situaciones tales como la permanente inflación, el no poder ingresar a una escuela o tener que abandonarla por motivos económicos, la corrupción generalizada, etc., promueven violencia. La violencia de los jóvenes es sólo una de entre muchas manifestaciones de esta situación.

También es un factor de violencia la ética individualista y utilitarista que viene imperando en las últimas décadas. Hay un tránsito de la moral social a esta ética individualista. Impera la moral del «todo vale». Eso enseña a los jóvenes que el compromiso que importa no es con la sociedad, sino con el grupo, con su banda o su pandilla.

Hay que poner las cosas en perspectiva

Al comparar estadísticas históricas de América Latina con las de otros continentes, se revela que nuestra región es realmente una de las menos violentas del mundo. Europa lo es mucho más. Hay en nuestra región una tradición cultural que no es violenta.

El mundo actual es inseguro, y la violencia es una expresión de esa inseguridad. Esto sucede no sólo en América Latina. Se han perdido los horizontes éticos. Este es un problema muy grave en los Estados Unidos, y constituye un fenómeno más general que el de la pobreza. Realmente poco tiene que ver con ella.

Si el mundo se ha movido históricamente desde el estado de naturaleza hacia el estado de contrato, ahora el movimiento parece ser a la inversa. El individualismo amoral es una expresión modernizada de la cultura de la abundancia que, a diferencia de los viejos valores del trabajo como fuente de satisfacción y realización personal, postula que la obtención de riqueza es el valor supremo.

En cuanto a los efectos perniciosos de la televisión, estudios recientes demuestran que no es el texto del mensaje el que tiene influencia, sino las imágenes subliminales. También la forma en que la televisión trasmite la información, que postula implícitamente que la verdad no existe, y sólo hay opiniones con igual derecho al uso

del tiempo. Todo esto crea una visión del mundo según la cual la acción directa es la única manera de defenderse de las mediatizaciones institucionales. Transmite el valor de la acción directa como medio para resolver los problemas.

¿Qué hacer?

La violencia es uno de los campos en los que menos posibilidades propositivas existen. El tema, como estudio, no está suficientemente maduro. Se requieren más análisis.

La violencia es un fenómeno cuya dimensión trasciende a cualquier programa que se pretenda instrumentar para combatirla. Sin embargo se deben intentar acciones de prevención en la educación, en la salud, en la acción comunitaria, promoviendo la inserción social de los jóvenes.

En cuanto a las acciones posibles en el campo de la rehabilitación, hay que potenciar los factores que determinan que los jóvenes abandonen espontáneamente las pandillas. Los vínculos afectivos que desarrolla un joven, por ejemplo, lo pueden llevar a constituir una pareja, o una familia. También la vivencia de ciertas situaciones límite, que lleva a toma de consciencia, es un factor observado de abandono de la pandilla. Evidentemente lo es también el logro de integraciones económicas e inserciones sociales. ¿Cómo desarrollar programas de rehabilitación que potencien esos factores espontáneos?

Comentarios finales del expositor

La información empírica sobre la violencia es escasa y poco confiable. Hay muchas modalidades para registrar la información sobre hechos de violencia, lo que dificulta el análisis. Hay que conocer mucho más y mejor lo que está aconteciendo.

No existe una sola forma de violencia. Hay muchas manifestaciones, y cada una de ellas tiene su lógica particular. Hay que comprender a cada una de ellas. Además las manifestaciones de un mismo tipo de violencia son distintas según el lugar y el momento histórico.

También hay que tener presente que soluciones que pueden servir para un tipo de violencia no siempre servirán para combatir otro tipo de violencia. La búsqueda de soluciones negociadas debe tener esto cuidadosamente en cuenta. Cuando en Colombia se aplicó al tratamiento de las pandillas armadas la misma metodología de negociación utilizado para negociar con la guerrilla, el resultado fue que al poco tiempo un 75% de los pandilleros que habían entregado sus armas murieron asesinados.

No hay que sobrestimar la capacidad de los municipios para combatir la violencia. La municipalización se postula como solución para todo tipo de problema. Pero la violencia, al menos ciertas manifestaciones de ella, requiere de soluciones interna-

cionales, tal como sucede con el narcotráfico, o el robo de vehículos, o el robo del patrimonio cultural de los países, o los secuestros. También existen dinámicas a nivel nacional, lo que impide resolver el problema a nivel local. Sólo los tipos «artesanales» de violencia, como el pequeño hurto, etc., pueden manejarse localmente.

Lo que sí resulta indudable, es que si no se enfrenta el tema de la violencia con la prioridad que tiene, las grandes guerras del futuro estarán en las puertas de nuestras casas.

IV. ESTABLECIMIENTO DE UNA RED REGIONAL DE COOPERACION SOBRE PROGRAMAS PARA LA JUVENTUD URBANA

La Secretaría Permanente del SELA propuso establecer una red de gobiernos locales para el intercambio de información y el desarrollo de actividades de cooperación sobre problemas y desafíos de la juventud urbana de América Latina y el Caribe. Esta propuesta se basó tanto en los planteamientos e iniciativas efectuados durante la reunión regional, como en consultas preparatorias efectuadas con el BID y otros organismos y organizaciones internacionales de cooperación y desarrollo.

Los objetivos principales de la red serían los siguientes:

1. Promover un intercambio de información y de experiencias, así como acciones de cooperación técnica, entre gobiernos locales de la región sobre problemas y desafíos de la juventud urbana.

2. Contribuir a la formulación de proyectos específicos para su presentación al BID y otras fuentes de cooperación y financiamiento internacionales.

3. Proveer espacios de interlocución entre autoridades locales y organizaciones de la juventud a fin de propiciar la participación de los jóvenes en la solución de sus problemas.

Las áreas de concentración temática de la red serían los tratados durante la reunión, esto es: educación, empleo, violencia, problemas derivados del tráfico y consumo de drogas y alienación cultural de la juventud, a los que se propuso agregar el tema de la salud.

En el debate se mencionó la debilidad de la cooperación técnica actual en estos ámbitos, que muchas veces hace que se reinicien en unos lugares iniciativas que ya han sido realizadas y descartadas en otros. Se sugirió, por tanto, concentrar la actividad de la red en cuatro áreas fundamentales: intercambio de información; apoyo a gobiernos locales en el diseño y evaluación de programas con jóvenes; realización de estudios comparados sobre diversos temas que requieren un mejor conocimiento; y formación de agentes que trabajen con jóvenes a través de cursos de especialización. Será fundamental el compromiso del BID para el financiamiento de estas actividades.

RESEÑA CURRICULAR DE LOS CONSULTORES DEL PROYECTO

José Weinstein Cayuela

Sociólogo chileno, nacido en 1959. Es actualmente Subdirector Nacional del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) de Chile. Se ha desempeñado como investigador del Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes del Ministerio del Trabajo, Coordinador y Director Ejecutivo del Centro de Servicios Culturales para Jóvenes «Balmaceda 1215» y Asesor del Ministro de Educación en asuntos de juventud, entre otras actividades profesionales. Cuenta con numerosas publicaciones sobre temas de la juventud. Ha sido consultor de la OPS, el PREALC, el Ministerio de Economía de la República Argentina y la CEPAL. Es actualmente también consultor del SELA.

Ernesto Rodríguez Ignacio

Sociólogo uruguayo, nacido en 1954. Es actualmente Coordinador General del equipo técnico responsable del diseño de una propuesta de Plan Integral de la Juventud del Uruguay, Asesor principal en Políticas de Juventud del Vice Presidente del Uruguay, Consultor de CINTEFOR/OIT y de la OEA en temas de capacitación y empleo de jóvenes, Asesor y actual Presidente de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), Coordinador del Grupo de Trabajo sobre Juventud del CLACSO, entre otras actividades profesionales. Es autor de numerosas publicaciones sobre temas de la juventud. Es actualmente también consultor del SELA.

Fernando Carrión Mena

Arquitecto ecuatoriano, nacido en 1952. Es actualmente miembro del Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas, editorialista del Diario HOY de Quito, Profesor de la Universidad Central del Ecuador y Asesor del Alcalde de Quito. Sus actividades profesionales más relevantes se han vinculado con la investigación (es autor de numerosos libros y artículos sobre problemas urbanos), la planificación (fue Director de Planificación del Municipio de Quito) y la cátedra universitaria. Es actualmente consultor del SELA.