

# Políticas públicas, legislación y prevención de la violencia en jóvenes

*El caso del Perú*



# Políticas públicas, legislación y prevención de la violencia en jóvenes

El caso del Perú

# Políticas públicas, legislación y prevención de la violencia en jóvenes

El caso del Perú



Ministerio Federal de  
Cooperación Económica  
y Desarrollo

*Políticas públicas, legislación y prevención de la violencia en jóvenes. El caso del Perú*

**Pan American Health Organization (OMS)**

Pan American Sanitary Bureau (OPS)  
Regional Office of the World Health Organization  
525 Twenty-third Street, N. W. Washington, D. C.  
20037 United States of America  
Teléfono: (202) 974-3000  
www.paho.org

**Cooperación Técnica Alemana-GTZ**

Prolongación Arenales 801  
Lima 18, Perú  
Teléfono (511) 422-9067  
gtz-peru@pe.gtz.de

**Ministerio de Salud del Perú**

Av. Salaverry  
Cuadra 8 s/n  
Lima 11, Perú  
Teléfono 315-6600  
www.minsa.gob.pe

Esta publicación se realizó en el 2006 en el marco del Proyecto Fomento del Desarrollo Juvenil y Prevención de la Violencia (OPS-GTZ)

**Autores**

Federico Tong  
Rolando Aragón

**Equipo técnico del proyecto**

Matilde Maddaleno  
Alberto Concha-Eastman  
Fernando Rocabado  
Sara Marques  
Ana Isabel Moreno  
María Edith Baca  
Klaus Kick

**Equipo técnico Promoción de la Salud del Ministerio de Salud**

Ricardo Bustamante  
María del Carmen Calle  
Mercedes Arévalo  
Milagritos Araujo

**Cuidado de edición:** Carolina Teillier y Lidia Ferdmann

**Diseño de carátula y diagramación:** Sinco Editores

ISBN 9275-32-639-8

Hecho el depósito legal XXXXXXXXXX en la Biblioteca Nacional del Perú

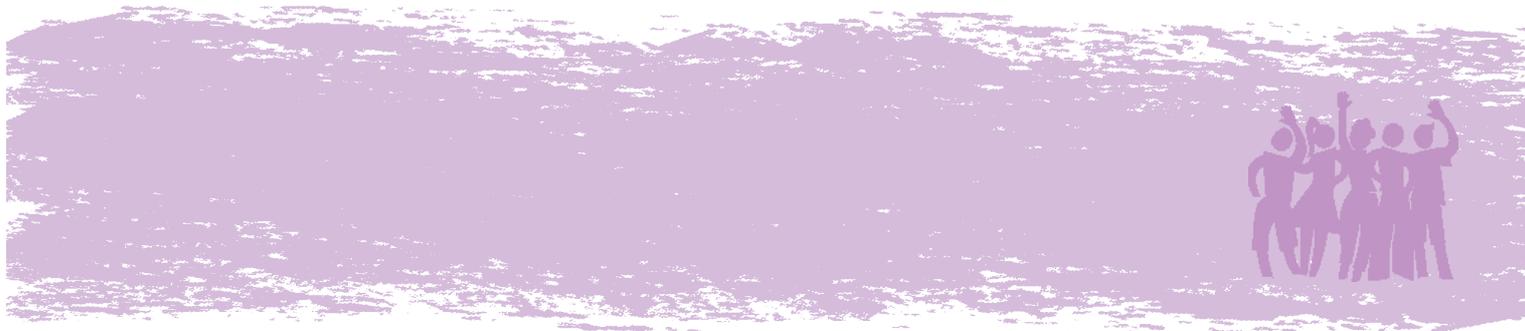
Biblioteca Sede OPS - Catalogación en la fuente

Organización Panamericana de la Salud  
*Políticas públicas, legislación y prevención de la violencia en jóvenes. El caso del Perú*  
Washington, D. C.: OPS © 2006

I. Título

1. ADOLESCENTE
2. VIOLENCIA - prevención y control
3. FORMULACIÓN DE POLÍTICAS
4. LEGISLACIÓN
5. DELINCUENCIA JUVENIL
6. PERÚ

NLM WS 46



# Contenido

Presentación	9
<b>1. Marco conceptual, metodología y consideraciones contextuales</b>	<b>11</b>
1.1 Marco conceptual	11
1.1.1 Promoción de la salud	11
1.1.2 Promoción del desarrollo juvenil	11
1.1.3 Prevención de la violencia juvenil	11
1.2 Metodología	11
1.3 Algunas consideraciones contextuales	13
1.3.1 El panorama de la delincuencia y la violencia juvenil en el Perú	13
<b>2. El ambiente legislativo. Identificación y análisis del marco legal sobre juventud y prevención de la violencia</b>	<b>17</b>
2.1 Generalidades	18
2.2 Los instrumentos internacionales	18
2.2.1 Derechos del niño y el adolescente	18
2.2.2 Doctrina de Protección Integral	19
2.3 Los instrumentos nacionales	20
2.3.1 Normas orgánicas	20
2.3.2 Normas sectoriales	22
2.3.3 Normas sobre juventud	23
2.3.4 Normas específicas sobre violencia juvenil y adolescente	23
2.3.5 La agenda legislativa 2004-2005	24
<b>3. El entorno de políticas. Identificación y análisis de políticas, planes y programas gubernamentales para prevenir y atender la violencia juvenil</b>	<b>25</b>
3.1 Políticas, planes y programas sobre violencia juvenil	27
3.1.1 Acuerdo Nacional	28
3.1.2 Consejo Nacional de la Juventud-CONAJU. Lineamientos de políticas de juventudes (mayo del 2005)	28
3.1.3 Ministerio de Salud. Lineamientos de Políticas de Salud de los y las Adolescentes (junio del 2005)	29
3.1.4 Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (23 de junio del 2002)	30
3.1.5 Ministerio de Educación (MINED)	31
3.1.6 Ministerio del Interior	32
3.1.7 Ministerio de Justicia	32



## Políticas públicas, legislación y prevención de la violencia

3.1.8	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA)	33
3.1.9	Poder Judicial	33
3.1.10	Políticas saludables para jóvenes en municipios	33
3.2	Resultados de la triangulación entre el análisis documental y las entrevistas con los principales actores	34
3.2.1	La visión del Ministerio de Salud	34
3.2.2	La visión del CONAJU	35
3.2.3	La visión del Ministerio de Educación desde la Oficina de Tutoría y Prevención Integral (OTUPI)	36
<b>4.</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>39</b>
4.1	Conclusiones	39
4.2	Recomendaciones	40
	<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>43</b>



## Presentación

Según el *Informe mundial sobre la violencia y la salud* preparado por la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud (OPS-OMS) en el 2003, América Latina es la región que sufre el mayor impacto de la violencia en el mundo. La tasa promedio de homicidio de los jóvenes entre 15 y 29 años es de 101,7 por 100.000 en varones, y de 11,5 por 100.000 en mujeres. Sin embargo, el homicidio es solamente la manifestación más extrema de la violencia. Se calcula que por cada asesinato hay entre 20 y 40 víctimas, adultas y jóvenes, involucradas en actos de violencia sin consecuencias mortales, pero que requieren atención intrahospitalaria. Los adolescentes y jóvenes constituyen la población más afectada por todo tipo de violencia, incluyendo el abuso físico, sexual, verbal y emocional, así como el abandono. Las posibilidades de que los jóvenes y adolescentes tengan un desarrollo sano se ven limitadas cuando son golpeados por la violencia, sea como testigos, víctimas o agresores.

En casi todos los países de América Latina se reconoce que la violencia que afecta a los jóvenes es un problema político y de salud pública. Su prevalencia no solamente tiene repercusiones en el desarrollo juvenil, sino también mina los fundamentos democráticos de la sociedad y es responsable por costos humanos, económicos y sociales enormes en la región. Los gobiernos dedican considerables recursos a la lucha contra la violencia juvenil; sin embargo, muchas iniciativas fracasan porque se ha invertido poco en la evaluación de impacto de los proyectos y en la participación de los jóvenes en el proceso.

El Proyecto Fomento del Desarrollo Juvenil y Prevención de la Violencia, financiado por el gobierno alemán e implementado por la Organización Panamericana de la Salud y la Cooperación Técnica Alemana-GTZ, tiene como objetivo mejorar la participación de los jóvenes en la gestión de los programas de desarrollo juvenil y prevención de la violencia en los países seleccionados —Argentina, Colombia, El Salvador, Honduras, Nicaragua y el Perú—. En este contexto, una de las principales líneas de acción es la gerencia de conocimientos, que busca sistematizar las políticas referidas a la prevención de la violencia en jóvenes en el Perú desde una perspectiva de salud pública, que incorpora el género, el desarrollo y la participación de los jóvenes.



## Políticas públicas, legislación y prevención de la violencia

Esta sistematización es un componente en los esfuerzos de la gerencia de conocimientos. Esperamos que contribuya al tratamiento de estos temas en el futuro y que motive a los gobiernos y a la sociedad civil a pensar en la construcción o reformulación de las políticas relacionadas con la problemática de prevención de la violencia, para que respondan realmente a las necesidades e intereses de los jóvenes y así se pueda apostar decididamente por la formación ciudadana para brindar alternativas reales de desarrollo.

Ricardo Bustamante  
Director general  
Promoción de la Salud  
Ministerio de Salud

Manuel Peña  
Representante de la  
Organización Panamericana de la  
Salud en el Perú

Matilde Maddaleno  
Asesora regional  
Unidad de Salud del Adolescente  
Área de Salud Familiar y Comunitaria  
Organización Panamericana de la Salud  
Organización Mundial de la Salud

Alberto Concha-Eastman  
Asesor regional  
Prevención de Violencia y Lesiones  
Unidad de Evaluación de Riesgos  
Área Desarrollo Sostenible y Salud Ambiental  
Organización Panamericana de la Salud  
Organización Mundial de la Salud

Wilfried Liehr  
Asesor principal  
Proyecto Fomento del Desarrollo  
Juvenil y Prevención de la Violencia  
Cooperación Técnica Alemana-GTZ



# 1 Marco conceptual, metodología y consideraciones contextuales

## 1.1 Marco conceptual

### 1.1.1 Promoción de la salud

En el marco de la Carta de Ottawa (1986), la promoción de la salud busca aumentar el bienestar de las personas «proporcionándoles los medios necesarios para mejorar su salud y ejercer un mayor control sobre la misma». Los medios a los que se refiere esta definición están relacionados principalmente con el entorno y las conductas de la población.

### 1.1.2 Promoción del desarrollo juvenil

Este concepto implica la atención a las necesidades de los jóvenes ofreciéndoles oportunidades y apoyo a largo plazo. El desarrollo juvenil requiere la satisfacción de necesidades básicas de seguridad, afecto, valoración y sentimiento de ser útiles, adquisición de competencias psicosociales, salud corporal, desarrollo intelectual, salud emocional, desarrollo moral, salud cívica, social y cultural, y capacidad para conseguir trabajo. En suma, la promoción del desarrollo juvenil se refiere a la promoción de las aptitudes para enfrentarse eficazmente a las exigencias y los problemas de la vida cotidiana.

### 1.1.3 Prevención de la violencia juvenil

La prevención tiene como meta reducir los problemas que pueden redundar en

violencia juvenil, poniendo énfasis en servicios y programas centrados en la resolución de estos a corto plazo. Singulariza a los grupos de riesgo elevado, reforzando los estereotipos existentes (la recuperación está ligada a la prevención). El hecho de que la violencia se reduzca no significa que esto contribuya automáticamente a desarrollar el potencial pleno de los individuos beneficiados por el programa preventivo. Es decir, la falta de problemas no implica que los jóvenes hayan adquirido competencia, responsabilidad y confianza.

## 1.2 Metodología

Para la elaboración de este documento recurrimos a fuentes primarias y secundarias. La secuencia metodológica es la siguiente:

- a) revisión y análisis de la legislación vigente referida a violencia juvenil, así como de la agenda legislativa del Congreso de la República de los años 2004 y 2005;
- b) revisión de las principales políticas de Estado, planes y programas gubernamentales, informes técnicos y materiales especializados;
- c) entrevistas con actores clave, e
- d) identificación, recolección y análisis de datos primarios.



## Políticas públicas, legislación y prevención de la violencia

Las leyes, los reglamentos, las resoluciones y directivas sobre violencia juvenil vigentes en el país los clasificamos en:

- a) Normas sobre juventud. Referidas de manera explícita a la juventud y a la prevención de la violencia, como la Ley 27802, reglamentada mediante Decreto Supremo 106-2002-PCM (Consejo Nacional de la Juventud), que establece el marco normativo e institucional que debe orientar las acciones del Estado y de la sociedad sobre política juvenil. La revisión incluye asimismo normas dictadas por gobiernos locales, tales como las ordenanzas 387-MML-2003 y 462-MML-2003, Sistema Metropolitano de Promoción y Gestión de Políticas de Juventud respectivamente.
- b) Normas orgánicas. Pautas ejecutivas u operativas que establecen los deberes y las atribuciones de los organismos estatales encargados de aplicar las políticas dirigidas a la juventud, en el marco del proceso de descentralización del Estado.
- c) Normas sectoriales. Relacionadas con sectores clave ligados directa o indirectamente con la violencia entre jóvenes; por ejemplo, salud y educación.
- d) Normas específicas sobre violencia juvenil. Aquellas que establecen criterios específicos referidos a la violencia juvenil, en los campos preventivo, penal y penitenciario. De manera especial revisamos el Código de los Niños y Adolescentes (Ley 27337) y el Decreto Legislativo 889, Contra el Pandillaje Pernicioso.

También examinamos las principales iniciativas legislativas presentadas en la

legislatura 2004-2005 del Congreso de la República. Para ello recurrimos a tres fuentes de información:

- a) la página web del Congreso ([www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe));
- b) proyectos de ley que pueden ser consultados en los archivos de la Comisión de Juventud y Deporte o solicitados a algunos congresistas, y
- c) publicaciones de organismos no gubernamentales que efectúan acciones de vigilancia en el Congreso y seguimiento legislativo (por ejemplo, el Movimiento Manuela Ramos).

En la revisión y el análisis de políticas, planes y programas del Estado peruano tomamos en cuenta prioritariamente al Consejo Nacional de la Juventud (CONAJU) debido a su papel rector, y a los cinco sectores gubernamentales vinculados directamente con la problemática que nos ocupa: Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, y Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). En primer lugar, planteamos tres categorías de sistematización basadas en el marco conceptual: promoción de la salud, promoción del desarrollo juvenil y prevención de la violencia. Luego codificamos los documentos de políticas, los analizamos y elaboramos comentarios sobre cada política. Estos comentarios aparecen, en el presente texto, integrados al capítulo 3.

Adicionalmente, revisamos documentos e informes técnicos de organismos nacionales e internacionales sobre asuntos relacionados con la violencia juvenil y la seguridad ciudadana en general; por ejemplo:

- Informe de la Comisión Especial del Congreso de la República, que inves-

tiga las causas y consecuencias de la violencia cotidiana en el país (1998);

- Informe del Bratton Group (2002), elaborado a petición del Concejo Provincial de Lima;
- *Task Forces. Agenda para la primera década. Seguridad ciudadana* (Apooyo 2000), y
- *La inseguridad en el Perú* (CEPAL 1999), entre otros.

Entrevistamos a actores clave directamente vinculados con servicios de promoción del desarrollo juvenil y la prevención de la violencia entre jóvenes. Con este propósito elaboramos guías de entrevistas semiestructuradas para cada actor clave, sobre la base del análisis previo de los documentos sobre políticas. Para la sistematización de las entrevistas usamos las mismas categorías que para el análisis de políticas e incorporamos el ítem acciones en curso y en perspectiva. Una vez obtenidas las conclusiones del análisis cualitativo de las entrevistas, contrastamos los resultados del análisis documental con los del análisis de las entrevistas. Los resultados finales los incorporamos en el ítem 3.2, «Resultados de la triangulación entre el análisis documental y las entrevistas a los principales actores», que precede a las conclusiones y recomendaciones generales de este documento.

### 1.3 Algunas consideraciones contextuales

El tema de la violencia ha asumido una creciente relevancia en América Latina, considerada la región más violenta del mundo. En este contexto, uno de los ejes más analizados es el vínculo de la juven-

tud con diversas formas de violencia, tanto en su calidad de víctima como de victimaria. En relación con la violencia en general, diversos estudios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) dan cuenta de un fenómeno heterogéneo, atravesado por múltiples y complejas aristas, que no admite simplificaciones de ningún tipo. En dicho marco ya no es posible sostener —en particular— el vínculo simplista y exclusivo entre violencia y pobreza, que se destacó en los primeros estudios al respecto e incluso en algunos foros electrónicos y seminarios más recientes (Rodríguez 2004).

La Organización Mundial de la Salud-Organización Panamericana de la Salud asume un enfoque multidisciplinario centrado más en la prevención que en el tratamiento de la violencia (OPS 1996). La OMS-OPS dirige sus esfuerzos a concebir la violencia como un problema de salud pública, adoptando un enfoque epidemiológico que no pretende establecer la causa de la violencia sino identificar los factores que la producen o se asocian a ella con mayor frecuencia.

#### 1.3.1 El panorama de la delincuencia y la violencia juvenil en el Perú

La información estadística sobre denuncias por delitos registrada por el Departamento de Estadística de la Policía Nacional del Perú (PNP) durante el período 1994-2002 revela una tendencia decreciente de 1994 a 1995. Muestra luego un progresivo incremento hasta 1998, para después descender hasta el 2001 y retomar nuevamente el ascenso a partir del 2002. Esta tendencia señala un decrecimiento promedio anual de -2,11% de las

denuncias por delitos mayores registradas en las dependencias policiales en el ámbito nacional.

Si bien se aprecia una progresiva disminución de delitos mayores registrados por la Policía Nacional durante el período señalado —con un ligero repunte en el 2002—, existe por otro lado un apreciable número de delitos menores y faltas que no forman parte de dicha estadística. Estos se encuentran en el rubro de la denominada delincuencia común, que se sintetiza en robos a domicilios, robos y asaltos en la vía pública, «pandillaje», venta y consumo de drogas, secuestros al paso y violencia familiar, entre otras acciones similares, circunstancias que han convertido a muchas ciudades del país en jurisdicciones peligrosas.

Este tipo de delincuencia, por su masificación, por su cantidad cada día más creciente y por las connotaciones sociales que la originan, es bastante más preocupante que otro tipo de delitos; lo es también porque su control ha escapado a la capacidad de la policía para hacerle frente. Las estadísticas policiales al respecto no reflejan en toda su dimensión la gravedad del problema, dado que la mayor parte de los agraviados no acude a las comisarías a registrar su denuncia. Esto ocurre debido a una serie de factores, como la poca confianza de la ciudadanía en las autoridades policiales para solucionar su problema, de acuerdo con los resultados de las encuestas sobre victimización, que reflejan esta problemática con mayor exactitud.

A la fecha, en el país se han aplicado tres encuestas sobre victimización; dos a cargo del Instituto Apoyo (1966 y 1998) y una dirigida por el Instituto Nacional

de Estadística e Informática (1997). A pesar de haber sido desarrolladas con metodologías distintas, en conjunto permiten establecer la siguiente caracterización de la delincuencia en la ciudad de Lima:

- la delincuencia afecta a todos los niveles socioeconómicos, pero la incidencia de cierto tipo de delitos, como los robos a viviendas, es mayor en los sectores medios y bajos;
- los robos y los asaltos tienen como principal objetivo la apropiación de los bienes de las víctimas, más que dañar su integridad física (poco uso de armas y bajo registro de agresiones graves);
- en la mayor parte de casos los atacantes son varones jóvenes, y los integrantes de pandillas derivan en la ejecución de actos antisociales, lo cual parece obedecer a la falta de opciones recreativas y laborales.

El centro de la actividad delictiva es la ciudad de Lima, que exhibe el índice de inseguridad más alto del país. Entre los años 1981 y 2001, la población de esta capital se incrementó en 67%: pasó de 4,6 millones a un total de 7,7 millones de habitantes, en una urbe con condiciones de vida precarias. Del total de habitantes, 32% viven en situación de pobreza y 2,3 % en situación de extrema pobreza. La tasa de desempleo asciende a 7,9% y la de subempleo a 37,4%.

Una expresión de la violencia en la que están involucrados adolescentes y jóvenes son las «pandillas». Según la Policía Nacional, en Lima existen cerca de 400 pandillas, integradas por un total de 13.000 adolescentes y jóvenes de 12 a

23 años de edad. Cada pandilla, generalmente adscrita a un territorio y con un número de participantes bastante variable —al punto que pueden llegar a ser más de 300—, genera violencia contra grupos rivales y causa daños a la propiedad e incluso a la vida, el cuerpo y la salud; sin embargo, cada vez más, la violencia de estos grupos se torna criminal debido a los asaltos y los robos que cometen en forma reiterada.

Las infracciones contra la ley por parte de adolescentes —integrantes de pandillas o no— se han elevado también sustantivamente. Según la Defensoría del Pueblo, el número de adolescentes privados de libertad en centros juveniles se incrementó en 138% entre 1997 y el 2000 (467 a 879). Las infracciones más frecuentes son los delitos contra el patrimonio (46,4%), contra la libertad sexual (19,4%) y contra la vida, el cuerpo y la salud (14,1%).

### PERFIL DEL ADOLESCENTE INFRACTOR DE LA LEY

En 1998 la Defensoría del Pueblo entrevistó a 467 adolescentes (438 hombres y 29 mujeres) internos con cargos penales en los centros juveniles de reclusión de todo el país con la finalidad de trazar un perfil personal, social, económico y jurídico del adolescente infractor.

Los resultados de este estudio señalan que 85% de estos adolescentes viven en circunstancias personales, sociales y económicas difíciles. Proceden de sectores de la población que padecen extrema pobreza; sufren graves deficiencias en el plano educativo; y tienen una baja o nula instrucción formal, siendo los índices de retraso y deserción escolar muy significativos.

De los encuestados, 62% proceden de familias incompletas y desestructuradas; el gran ausente es el padre. Expresan una marcada desintegración familiar, incapaz de garantizar mecanismos de control. Además de estas características, es importante señalar que muchos consumen drogas (terokal, marihuana o pasta básica de cocaína); tienen un manejo inadecuado de la sexualidad que los lleva a ser padres o madres a corta edad; y carecen de documentos personales ligados al ejercicio de sus derechos (partida de nacimiento, boleta del militar, etcétera). Por último, tienen dificultades para reconocer y respetar derechos y normas sociales establecidas, y carecen de habilidades básicas para controlar impulsos y conductas violentas y depresivas.

Informe inédito del Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios de la Defensoría del Pueblo y el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 1998.





## 2 El ambiente legislativo. Identificación y análisis del marco legal sobre juventud y prevención de la violencia

CUADRO 1. RESUMEN DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y NACIONALES IDENTIFICADOS

Instrumentos internacionales	
Tipo de norma	Normas identificadas
Derechos del niño y el adolescente	- Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, suscrita por el Perú en 1990.
Doctrina de Protección Integral	- Reglas Mínimas Uniformes de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores. - Reglas de Beijing (Milán, 1985). - Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989). - Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil. - Directrices de Riad (La Habana, 1990). - Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de Libertad (La Habana, 1990).
Instrumentos nacionales	
Tipo de norma	Normas identificadas
Normas orgánicas	<p>Poder Ejecutivo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 27657, Ley del Ministerio de Salud (29 de enero del 2002).DS 013 Reglamento de la Ley y DS 014 Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud (22 de noviembre del 2002).</li> <li>- Ley del Ministerio del Interior.</li> <li>- Ley del Ministerio de Educación.</li> <li>- Ley del Ministerio de Justicia.</li> <li>- Ley Orgánica 27779, Ley de Creación del MIMDES (11 de julio del 2002).</li> <li>- Ley 27793, Ley de Organización y Funciones del MIMDES (23 de julio del 2002).</li> </ul> <p>Descentralización</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 27680, modifica el Título XIV del Capítulo IV de la Constitución Política sobre Descentralización (7 de marzo del 2002).</li> <li>- Ley 27783, Ley Orgánica de Bases de la Descentralización (LOBD, 20 de julio del 2002).</li> <li>- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR, 18 de noviembre del 2002).</li> <li>- Ley 27902, modifica y complementa la LOGR (1 de enero del 2003).</li> <li>- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (27 de mayo del 2003).</li> </ul>



## Políticas públicas, legislación y prevención de la violencia

Instrumentos nacionales	
Tipo de norma	Normas identificadas
<b>Normas sectoriales</b>	Leyes generales - Ley 28044, Ley General de Educación (28 de julio del 2003). - Ley 26842, Ley General de Salud (15 de julio de 1997). Ley 27604, Reglamento (19 de diciembre del 2002). Sistemas institucionales - Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (3 de octubre del 2003). - Ley 27813, Ley del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud (29 de enero del 2002). DS 004-2003-SA, Reglamento (13 de febrero del 2003).
<b>Normas sobre juventud</b>	- Ley 27802 Ley que crea el Consejo Nacional de la Juventud-Reglamento. - Ordenanza 387-MML-2003. - Ordenanza 462-MML-2003 (Sistema Metropolitano de Promoción y Gestión de Políticas de Juventud).
<b>Normas específicas</b>	- Ley 27337, Código de los Niños y Adolescentes (publicada el 7 de agosto del 2000)- DL 899, Ley contra el Pandillaje Pernicioso (28 de mayo de 1998).

### 2.1 Generalidades

Apelando al criterio de cuerpo normativo, el presente estudio identifica y analiza con un enfoque crítico las normas jurídicas que se reseñan a continuación, según su jerarquía. Todas constituyen el marco legislativo que afecta a la población joven y adolescente.

En el Perú, la Ley 27802 se refiere a la juventud como a la población comprendida entre los 15 y los 29 años de edad. Por otra parte, en una declaración conjunta, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) acordaron que con el término *adolescente* se haría referencia a personas ubicadas en el rango de los 10 a los 19 años. Para el presente estudio tomaremos en cuenta las normas y políticas so-

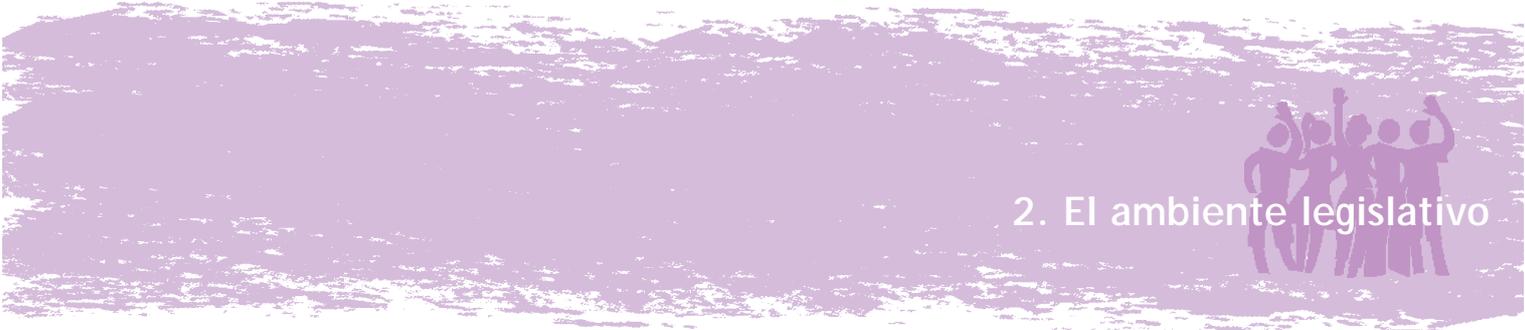
bre niñez y adolescencia que involucran a la cohorte de edad que va de los 15 a los 18 años.

### 2.2 Los instrumentos internacionales

#### 2.2.1 Derechos del niño y el adolescente

El Perú suscribió en 1990 la Convención sobre los Derechos del Niño. Esto permitió al Estado establecer lineamientos de políticas y normas nacionales como el nuevo Código de los Niños y Adolescentes —aprobado por Ley 73373—, que establece que niñas, niños y adolescentes tienen, entre otros derechos, el de vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

En la Sesión Extraordinaria de las Naciones Unidas de mayo del 2002, el gobierno del



## 2. El ambiente legislativo

Perú reafirmó su compromiso y voluntad de trabajar a favor de la niñez y combatir la pobreza. Aprobó también el Plan de Acción Internacional para la Creación de un Mundo Apropiado para los Niños.

### 2.2.2 Doctrina de Protección Integral

A partir del año 1989, cuando se aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño, se inició una nueva etapa de la evolución internacional de la responsabilidad penal juvenil. Hasta entonces, las legislaciones actuaban según el llamado modelo tutelar o de la situación irregular, caracterizado por reunir concepciones paternalistas y represivas, y por tratar al menor de edad como objeto y no como sujeto de derechos.

La Doctrina de la Protección Integral —modelo adoptado por la Convención sobre los Derechos del Niño— se caracteriza, en cambio, por imponer el equilibrio entre lo judicial y lo educativo, brindando al adolescente las mismas garantías procesales que a las personas adultas, pero con la necesaria orientación educativa y pedagógica en respuesta a la infracción cometida. El modelo preconiza la responsabilidad del adolescente por los actos que cometa y que constituyan delitos; sin embargo, para no perjudicar su desarrollo, esta responsabilidad debe ser coherente con su especial situación de persona en formación.

La Doctrina de Protección Integral, que rige los derechos de niñas, niños y adolescentes, está conformada por un conjunto de reglas que abarcan todos los niveles de atención a la juventud infractora, pues tratan de la prevención, de la prestación de justicia y del caso extremo de la privación de la libertad. Esta

doctrina la integran los siguientes instrumentos:

- Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada en el cuadragésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989;
- Reglas Mínimas Uniformes de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores-Reglas de Beijing (Milán, 1985);
- Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad, La Habana, 1990), y
- Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de Libertad (La Habana, 1990).

De esta normatividad internacional se extraen algunos principios fundamentales que deben guiar toda la actuación estatal que afecte a la infancia y a la adolescencia, especialmente en el campo de la responsabilidad penal juvenil. Los principios fundamentales son:

- interés superior del niño;
- no discriminación;
- privación de libertad como último recurso;
- respeto al debido proceso;
- gradualidad o proporcionalidad;
- oportunidad;
- finalidad pedagógica de la intervención, y

- mínima ofensividad de las medidas eventualmente adoptadas.

La Doctrina de la Protección Integral reconoce que es ideal tratar a los infractores dentro de la propia comunidad, sin apartarlos de la convivencia social.

### 2.3 Los instrumentos nacionales

Para efectos del presente documento hemos clasificado las leyes, los reglamentos, las resoluciones y directivas sobre violencia juvenil vigentes en el país como normas orgánicas, normas sectoriales y normas específicas sobre violencia juvenil. Asimismo, veremos la agenda legislativa 2004-2005.

#### 2.3.1 Normas orgánicas

Esta denominación corresponde a las normas ejecutivas u operativas que establecen los deberes y las atribuciones a los organismos gubernamentales centrales encargados de implementar las políticas dirigidas a la juventud, en el marco del proceso de descentralización del Estado peruano.

##### a) Normas orgánicas sobre el gobierno central

El Poder Ejecutivo está regulado por el Decreto Legislativo 560, Ley del Poder Ejecutivo. Las funciones y responsabilidades referidas a políticas sobre juventud se encuentran dispersas en varios ministerios del gobierno central.

La Ley del Ministerio de Salud (Ley 27657, del 29 de enero del 2002), su Reglamento (Decreto Supremo 013) y el Reglamento de Organización y Funciones (Decreto Supremo del 22 de noviembre del 2002) enuncian entre sus competencias de

rectoría sectorial las relativas al análisis, la formación y la evaluación de las políticas de salud. Uno de sus objetivos funcionales es lograr un entorno saludable para toda la población (artículo 5.º, numeral 5). El Ministerio de Salud tiene mandato directo sobre el sector Salud y responsabilidad de rectoría y promoción de acciones multisectoriales con los actores del Estado y la sociedad que participen activamente en la producción de los determinantes de la salud.

El Ministerio de Salud promueve estilos de vida saludables y el mayor bienestar de las personas, en coordinación con el sector Educación, los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil y la familia como unidad básica, con lo cual busca garantizar estándares adecuados de salud para la comunidad (Lineamientos de Política 2002-2012). Prioriza y consolida las acciones de atención integral, con énfasis en la promoción y prevención; cuida la salud y busca la disminución de riesgos y daños en las personas, especialmente niñas y niños, mujeres, adultos mayores de ambos sexos y personas discapacitadas.

La Ley Orgánica del Ministerio de Educación fue aprobada mediante el Decreto Ley 25762. Esta instancia tiene entre sus funciones formular las políticas nacionales sobre educación y centralizar las actividades correspondientes a dichas políticas. Asimismo, ejecuta las acciones que son de su competencia.

Mediante la Ley Orgánica 27779 (11 de julio del 2002) se creó el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). Esta norma establece que el MIMDES es el ente rector del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente. Le compete,



## 2. El ambiente legislativo

por ende, articular y orientar las acciones interinstitucionales de diversos organismos públicos y privados a favor de la niñez y la adolescencia, para promover y hacer efectivos los derechos de estos sectores de la población (Ley 27793, de Organización y Funciones del MIMDES). Su anterior denominación era Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH); este fue creado mediante el Decreto Legislativo 866 del 29 de octubre de 1996.

El Ministerio del Interior se rige por su ley orgánica promulgada mediante el Decreto Legislativo 370, luego modificada por la Ley 28141 (28 de diciembre del 2003). Por el Decreto Supremo 003-2004-IN (5 de marzo del 2004) se aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley del Ministerio del Interior, Decreto Legislativo 370, Ley del Ministerio del Interior.

La Ley Orgánica del Ministerio de Justicia fue aprobada mediante el Decreto Legislativo 25993; sus concordancias con la Resolución Ministerial 146-2000-JUS señalan que corresponde al Ministerio de Justicia el asesoramiento legal al Poder Ejecutivo y especialmente al Consejo de Ministros, así como promover una eficiente y pronta administración de justicia, vinculando al Poder Ejecutivo con el Poder Judicial, el Ministerio Público y otras entidades; coordinar la relación del Poder Ejecutivo con la Iglesia católica y otras confesiones; sistematizar, difundir y coordinar el ordenamiento jurídico; normar y supervisar la función registral, notarial y de fundaciones; e, igualmente, asegurar una adecuada política en el Sistema Nacional Penitenciario y en el Sistema Nacional de Archivos (artículo 5.º).

La Fiscalía de la Nación es un organismo constitucional autónomo instituido por mandato de la Constitución Política del

Perú del año 1979, cuya misión fundamental es defender la legalidad y los derechos humanos. Fue creada el 18 de marzo de 1981 mediante el Decreto Legislativo 052. Interviene en asuntos ligados a la violencia juvenil a través de las fiscalías de familia.

### *b) Normas orgánicas sobre descentralización*

El actual proceso de descentralización se inició durante el gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua. El Título XIV del Capítulo IV de la Constitución Política sobre descentralización fue modificado mediante la Ley 27680 (7 de marzo del 2002). Esta ley regula la estructura y organización del Estado correspondiente al gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, de manera democrática, descentralizada y desconcentrada.

Poco tiempo después se promulgó la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización, Ley 27783 (20 de julio del 2002), que establece la finalidad, los principios, los objetivos y los criterios generales del proceso de descentralización; regula la conformación de las regiones y municipalidades; fija las competencias de los tres niveles de gobierno; determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales; y regula las relaciones de gobierno en sus distintos niveles.

#### *• Gobiernos regionales*

La Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR, 18 de noviembre del 2002) establece y norma la estructura, la organización, las competencias y las funciones de los gobiernos regionales. Define la organización democrática, descentralizada y desconcentrada de cada gobierno regional, de acuerdo con la



## Políticas públicas, legislación y prevención de la violencia

Constitución y la Ley de Bases de la Descentralización (artículo 2.º). Más tarde fue modificada y complementada por la Ley 27902 (1 de enero del 2003), que regula la participación de los alcaldes provinciales y de la sociedad civil en los gobiernos regionales.

Constitucionalmente se establece que los gobiernos regionales «promueven el desarrollo y la economía regional; fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo» (artículo 192.º).

La inclusión es uno de los principios rectores de los gobiernos regionales:

*[El gobierno regional] desarrolla políticas y acciones integrales de gobierno dirigidas a promover la inclusión económica, social, política y cultural de jóvenes, personas con discapacidad o grupos sociales tradicionalmente excluidos y marginados del Estado, principalmente ubicados en el ámbito rural y organizados en comunidades campesinas y nativas, nutriéndose de sus perspectivas y aportes. Estas acciones también buscan promover los derechos de grupos vulnerables, impidiendo la discriminación por razones de etnia, religión o género y toda otra forma de discriminación.*

*LOGR, artículo 8.º, inciso 4*

Le corresponde a la Gerencia de Desarrollo Social «ejercer las funciones específicas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, recreación, deportes, salud, vivienda, trabajo, promoción del empleo, pequeña y microempresa, población, saneamiento, desarrollo social e igualdad de oportunidades» (Ley 27902, artículo 3.º, incorporación de los artículos 11-A, 11-B y 29-A, Funciones específicas de las gerencias regionales en la LOGR 27867).

### • *Municipalidades*

La Ley 27902, Ley Orgánica de Municipalidades (27 de mayo del 2003), establece normas referidas a la creación, el origen, la naturaleza, la autonomía, la organización, la finalidad, los tipos, las competencias, la clasificación y el régimen económico de las municipalidades; asimismo, a la relación entre estas y con las demás organizaciones del Estado y las privadas, y sobre los mecanismos de participación ciudadana y los regímenes especiales de las municipalidades (artículo 1.º).

La Constitución establece que las municipalidades promueven el desarrollo y la economía local, así como la prestación de los servicios públicos que son de su responsabilidad, en armonía con las políticas y los planes nacionales y regionales de desarrollo (artículo 195.º). Además, promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local (artículo 197.º).

### 2.3.2 Normas sectoriales

Reunimos con este nombre a las normas que conciernen a los sectores clave directa e indirectamente relacionados con la violencia juvenil; por ejemplo, Salud y Educación.

La Ley General de Educación se aprobó mediante la Ley 28044 (28 de julio del 2003), para establecer los lineamientos generales de la educación y del Sistema Educativo Peruano, las atribuciones y obligaciones del Estado y los derechos y responsabilidades de las personas y la sociedad en su función educadora. Rige todas las actividades educativas realizadas en el territorio nacional, desarrolladas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras (artículo 1.º).

La Ley General de Salud fue aprobada mediante la Ley 26842 (15 de julio de 1997) y se reglamentó mediante la Ley 27604 (19 de diciembre del 2002).

### *2.3.3 Normas sobre juventud*

Comprende a todas aquellas que se refieren de manera explícita a la juventud y a la prevención de la violencia. La Ley 27802, reglamentada mediante el Decreto Supremo 106-2002-PCM (Consejo Nacional de la Juventud), establece el marco normativo e institucional que orienta las acciones del Estado y de la sociedad en este ámbito. La revisión incluye también normas dictadas por los gobiernos locales, como las Ordenanzas 387-MML-2003 y 462-MML-2003 (Sistema Metropolitano de Promoción y Gestión de Políticas de Juventud).

El Sistema CONAJU, creado por la Ley 27802 y su correspondiente reglamentación, pone énfasis en dos aspectos cruciales: la prestación de servicios para la juventud (con el fin de mejorar su calidad de vida) y el fomento de su activa participación en el proceso (para asegurar el cumplimiento de sus derechos ciudadanos). Al mismo tiempo subraya la necesidad de articular programas y proyectos, tanto en la propia estructura del Estado como entre este y la sociedad civil.

El articulado de la ley especifica las funciones que deben cumplir todos y cada uno de los órganos creados en este marco, incluidas las normas específicas relacionadas con los mecanismos de nombramiento o elección (según corresponda) de quienes conducirán dichos organismos, distinguiendo un mecanismo institucional gubernamental de carácter dinamizador

(la Comisión Nacional de la Juventud) con rango ministerial adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, un órgano de representación (el Consejo de Participación de la Juventud) y un mecanismo articulador (el Comité de Coordinación) con la participación de cuatro viceministros: de Salud, de Educación, de Trabajo y del MIMDES.

El Sistema Metropolitano de Juventud, creado con la aprobación de la Ordenanza 462-MML (5 de enero del 2003), señala las funciones que corresponden a todos y cada uno de los órganos creados en este marco, incluido un articulado específico sobre programas de resocialización de jóvenes de conductas violentas. Distingue instancias ejecutivas municipales (Programas Municipales de Juventud), de asesoría técnica (Comité Metropolitano de Políticas de Juventud) y de representación de jóvenes organizados (Consejo Metropolitano de Participación de la Juventud), así como un mecanismo articulador (Asamblea Metropolitana de Políticas de Juventud).

### *2.3.4 Normas específicas sobre violencia juvenil y adolescente*

En este ítem veremos las normas que establecen criterios específicos sobre violencia juvenil, en los campos preventivo, penal y penitenciario. De manera especial revisaremos el Código de los Niños y Adolescentes (Ley 27337) y el Decreto Legislativo 899, Ley contra el Pandillaje Pernicioso.

Para enfrentar las infracciones contra la ley, el Perú cuenta con un sistema penal para adolescentes, sistema que se construye desde que el país suscribió y ratificó la Convención sobre los Derechos del



## Políticas públicas, legislación y prevención de la violencia

Niño a inicios de la década de 1990. A partir de ese momento se ha establecido un cuerpo jurídico, el nuevo Código de los Niños y Adolescentes, aprobado mediante Ley 27337 y publicado el 7 de agosto del 2000, con normas sustantivas y procesales para regular la infracción de adolescentes, de acuerdo con la Doctrina de la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia. A partir de esto se establece un conjunto de derechos y principios fundamentales del debido proceso aplicados a adolescentes, y se conforma un modelo de justicia distinto del tutelar que regía anteriormente.

En abril de 1998, luego de una ola de violencia criminal vinculada a casos de bandas armadas que actuaban en robos y secuestros con asesinatos, el Congreso delegó en el Poder Ejecutivo la potestad de legislar en el campo de la seguridad ciudadana. En el tipo penal de terrorismo agravado se incluyó entonces a cómplices o integrantes de bandas criminales que porten armas de guerra con el objeto de cometer robos, secuestros u otros delitos contra el patrimonio, la vida, el cuerpo o la salud.

En este contexto se aprobó la Ley contra el Pandillaje Pernicioso mediante el Decreto Legislativo 899 (28 de mayo de 1998). El delito de pandillaje pernicioso persigue a los grupos de adolescentes «mayores de doce (12) y menores de

dieciocho (18) años de edad, que se reúnen y actúan para agredir a terceras personas, lesionar la integridad física o atentar contra la vida de las personas, dañar los bienes públicos o privados u ocasionar desmanes que alteran el orden interno» (artículo 1.º). Las penas van de tres a seis años en centros de internamiento para la socioeducación. Aunque en apariencia estas normas podrían haber tenido un efecto disuasivo, han generado, a la vez, objeciones acerca de su constitucionalidad.

Según el Task Force sobre seguridad ciudadana organizado por la empresa Apoyo en 1999, este tema controversial y complejo debe ser estudiado para poder definir una política de largo plazo. Por otro lado, el Informe de Seguimiento sobre el Cumplimiento por el Estado Peruano de las Recomendaciones Efectuadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú (2000), recomendó la modificación del Decreto Legislativo 899.

### *2.3.5 La agenda legislativa 2004-2005*

No identificamos proyectos de ley referidos a la prevención de la violencia juvenil en las comisiones legislativas del Congreso de la República durante la legislatura 2004-2005.



# 3 El entorno de políticas. Identificación y análisis de políticas, planes y programas gubernamentales para prevenir y atender la violencia juvenil

CUADRO 2. RESUMEN DE POLÍTICAS, PLANES Y PROGRAMAS PARA LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA

	Políticas	Estrategias / planes	Programas, proyectos y servicios
<b>1. Acuerdo Nacional</b>	Acuerdo Nacional, DS 105-2002-PCM (18 de julio del 2002)		
<b>2. Comisión Nacional de la Juventud-Consejo Nacional de la Juventud (CNJ-CONAJU)</b>	2.1. Lineamientos de Políticas de Juventudes 2005-2015 (mayo del 2005) Lineamientos de Políticas de Juventud, DS 018-2001-PROMUDEH (29 de julio del 2001)	Plan Nacional de Juventud (en elaboración)	No ejecutan programas
<b>3. Ministerio de Salud</b>	3.1. Lineamientos de Políticas de Salud de los y las Adolescentes, RM 107-2005/MINSA (16 de febrero del 2005)	3.2. Estrategia Sanitaria Nacional de Salud Mental y Cultura de Paz, RM 771-2004/MINSA (27 de julio del 2004). Plan General de Salud Mental.	- Escuelas saludables - Comunidades saludables
<b>4. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social</b>		4.1. Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010, DS 003-2002-PROMUDEH (23 de junio del 2002) 4.2. Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011, DS 005-2004 MIMDES (15 de setiembre del 2004)	<i>Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes</i> - Oficina de Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia <i>Instituto Nacional de Bienestar Familiar (INABIF)</i> - Programa de Educadores de la Calle



## Políticas públicas, legislación y prevención de la violencia

	Políticas	Estrategias / planes	Programas, proyectos y servicios
5. Ministerio de Educación	Lineamientos Políticos Específicos de Política Educativa, abril del 2004 a diciembre del 2006, DS 006-2004-ED (14 de abril del 2004)		<p><i>Oficina de Tutoría y Prevención Integral (OTUPI)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa Cultura de Paz, Derechos Humanos y Prevención de la Violencia</li> <li>- Promoción de Juventudes</li> <li>- Prevención del Uso Indebido de Drogas</li> <li>- Defensorías Escolares del Niño y del Adolescente</li> </ul> <p><i>Unidad de Promoción Escolar, Cultura y Deporte (UPECUD)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Escuelas abiertas</li> </ul>
6. Ministerio del Interior		<p>6.1. Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2005</p> <p>6.2. Plan de Acción por la Infancia y la Adolescencia del Sector Interior 2002-2010, RM 0519-2004-IN (5 de abril del 2004)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa Patrullas Juveniles</li> <li>- Club de Menores «Amigos del policía»</li> <li>- Policía Escolar, en el marco del convenio con el Ministerio de Educación</li> <li>- Autoprotección Escolar.</li> <li>- Club de Jóvenes «Amigos por siempre»</li> <li>- Programa Colibrí</li> <li>- Programa Contra la Violencia</li> </ul>
7. Ministerio de Justicia			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituto Nacional Penitenciario</li> <li>- Direcciones Regionales</li> <li>- Asistencia Alimentaria al Interno Penitenciario</li> </ul>

## 3. El entorno de políticas

	Políticas	Estrategias / planes	Programas, proyectos y servicios
<b>8. Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA)</b>	Lineamientos Políticos Específicos de Política Educativa, abril del 2004 a diciembre del 2006, DS 006-2004-ED (14 de abril del 2004)	Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2002-007, DS 004-2004-PCM	- Gerencia de Prevención y Rehabilitación - Programa de Intervención Temprana y Consejería para Adolescentes y Jóvenes de conductas de Riesgo - Módulos de Orientación y Consejería
<b>9. Poder Judicial</b>	9.1. Sistema de reinserción social del adolescente infractor en el Perú, RA 539-97 (25 de noviembre de 1997), y su modificación, RA 075-SE-TP-CME-PJ (3 de febrero del 2000)		Gerencia de Centros Juveniles
<b>10. Ministerio Público-Fiscalía de la Nación</b>		10.1. Plan Estratégico de Infancia y Adolescencia del Ministerio Público 2004-2010, Resolución 1419-2004-MP-FN	

### 3.1 Políticas, planes y programas sobre violencia juvenil

La promoción de la salud busca aumentar el bienestar de las personas actuando sobre varios factores que afectan y muchas veces determinan su salud. A estos se los denomina «determinantes de la salud», y son los que se listan a continuación:

- ingreso y estatus social;
- redes de apoyo social;
- alfabetismo y educación;
- empleo y condiciones de trabajo;
- ambientes sociales;
- ambientes físicos;
- prácticas de salud;
- habilidades personales para la vida;
- desarrollo infantil saludable;
- herencia biogenética;
- servicios de salud;



## Políticas públicas, legislación y prevención de la violencia

- género, y
- cultura.

La *promoción del desarrollo juvenil* atiende las necesidades del desarrollo integral de la juventud y la adquisición de competencias psicosociales. La *prevención de la violencia juvenil* tiene como meta la reducción de los problemas. Una estrategia integrada de *promoción del desarrollo juvenil y prevención de la violencia* tiene como meta responder a los problemas de salud relacionados con la violencia, promoviendo al mismo tiempo el desarrollo sano.

Con esta base conceptual pasamos a analizar los lineamientos de las políticas de juventud. En los sectores que aún no cuentan con estos, veremos los programas más importantes.

### 3.1.1 Acuerdo Nacional

En cuanto a la adolescencia y la juventud, el Acuerdo Nacional señala su compromiso de actuar especialmente sobre los siguientes determinantes:

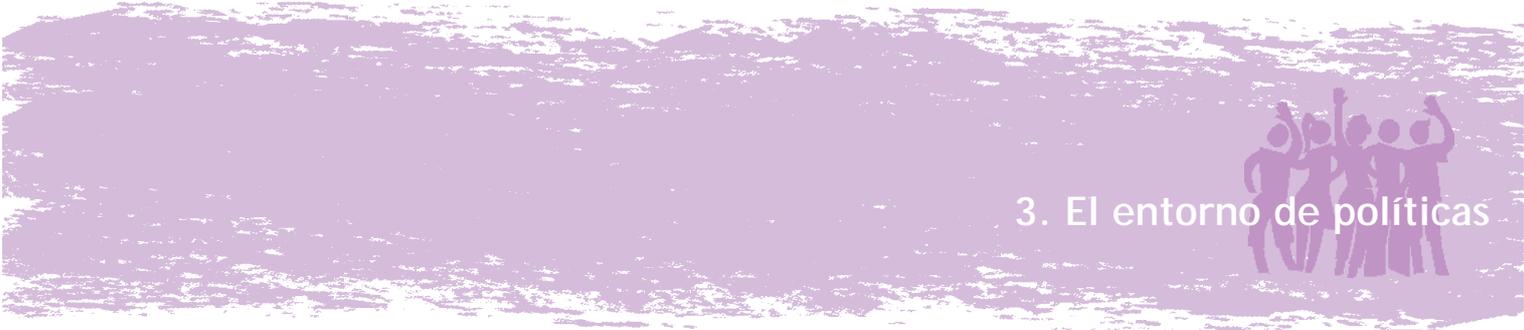
- cultura, mediante la promoción de una cultura de respeto de la ley y las normas de convivencia;
- alfabetismo y educación, promoviendo la educación pública gratuita y de calidad;
- ambientes sociales, promoviendo espacios institucionales y entornos barriales para la convivencia pacífica, así como el desarrollo de familias estables, sobre la base del respeto entre todos sus integrantes;
- ambiente físico, fomentando la inversión privada y pública en la creación de espacios para la recreación y el deporte, y
- servicios de salud, mediante el impulso de una atención integral para adolescentes, especialmente para embarazadas, jefas de hogar y parejas jóvenes.

El Acuerdo Nacional asume asimismo la promoción del desarrollo de jóvenes y adolescentes, especialmente en su decimosexta política, al señalar que se fortalecerá la participación y el liderazgo, así como el desarrollo de las habilidades, la personalidad y la autoestima.

Respecto a la prevención de la violencia, en las políticas del Acuerdo Nacional prima el tono disuasivo y sancionador. Se establece una distinción entre el trato a quienes agreden y a quienes son víctimas de la violencia (séptima política). No se plantean iniciativas claras de articulación entre la promoción del desarrollo y la prevención de la violencia, pero sí entre la prevención de la violencia, la promoción de un sistema de seguridad ciudadana y la promoción de la salud.

### 3.1.2 Consejo Nacional de la Juventud-CONAJU. Lineamientos de políticas de juventudes (mayo del 2005)

El Consejo Nacional de la Juventud señala que «Los lineamientos de políticas son las líneas que marcan la dirección de la intervención del Estado para favorecer el desarrollo de los jóvenes y utilizar sus capacidades, en relación con las potencialidades del contexto» (CONAJU 2005). Con tal propósito, el CONAJU se orienta a influir sobre los siguientes determinantes:



### 3. El entorno de políticas

- redes de apoyo social, mediante la construcción de instancias para articular acciones;
- ambientes sociales, para que propicien el desarrollo sano de la juventud;
- servicios de salud, para que sean integrales y diferenciados, y permitan el acceso universal;
- cultura, promoviendo la paz, la seguridad ciudadana y la interculturalidad;
- género, para alcanzar una mayor equidad;
- prácticas de salud y habilidades personales para la vida, promoviendo estilos de vida saludables;
- alfabetización y educación, para impulsar el acceso universal a una educación de calidad, y
- empleo y condiciones de trabajo, promoviendo el desarrollo de capacidades de modo que la juventud tenga acceso a empleos dignos.

Los lineamientos del CONAJU tienen en cuenta la promoción del desarrollo, especialmente desde la satisfacción de las necesidades básicas y del incremento de las habilidades para la vida, mediante la detección, generación y fortalecimiento de las capacidades, buscando promover «el capital humano y social».

La prevención de la violencia se aborda desde la promoción de una cultura de paz y seguridad ciudadana, articulando la prevención de la violencia con la promoción de la salud. Se propone la rehabilitación y la inclusión al promover el desarrollo sano de jóvenes en conflicto

con la ley, usando estrategias combinadas de recuperación de la violencia con promoción del desarrollo.

#### *3.1.3 Ministerio de Salud. Lineamientos de Políticas de Salud de los y las Adolescentes (junio del 2005)*

De acuerdo con estos lineamientos, el Ministerio de Salud proyecta influir sobre los siguientes determinantes de la salud:

- servicios de salud, para ofrecer servicios de calidad, especializados en atención integral y diferenciada a las y los adolescentes;
- redes de apoyo social, convocando a todos los sectores y organizaciones de jóvenes para construir alianzas;
- ambientes sociales, de modo que sean más propicios para el desarrollo sano;
- género, promoviendo una mayor equidad;
- alfabetismo y educación, generando acciones de promoción, prevención y capacitación, en alianza con el sector Educación;
- ambientes físicos, procurando que los gobiernos locales y regionales ofrezcan entornos apropiados para adolescentes;
- prácticas de salud y habilidades personales para la vida, impulsando el desarrollo y el empoderamiento de la juventud;
- empleo y condiciones de trabajo, para que no originen explotación, y

**LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS DE JUVENTUD**  
**Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano**  
**(PROMUDEH, junio del 2001)**

Este documento constituye el antecedente inmediato de los lineamientos del CONAJU. Está orientado a influir sobre los siguientes *determinantes*:

- formación de *redes de apoyo social*, redes y alianzas estratégicas entre organizaciones de jóvenes con entidades privadas y públicas;
- *alfabetismo y educación*, garantizando el libre acceso a una educación de calidad que potencie y genere capacidades;
- *cultura*, favoreciendo la interculturalidad y el respeto a la diversidad, para garantizar la convivencia democrática;
- *servicios de salud*, para que se ofrezca atención especializada a las y los jóvenes;
- *empleo y condiciones de trabajo*, para que la juventud pueda acceder a empleos adecuados sin discriminación, promoviendo la capacitación para que obtengan mejores oportunidades;
- *ingreso y estatus social*, mediante capacitación laboral orientada a cubrir los requerimientos del mercado, y
- *género*, para conseguir mayor equidad entre hombres y mujeres.

Se tiene muy presente la *promoción del desarrollo juvenil*, entendida como la necesidad de potenciar y generar capacidades, destrezas, habilidades y competencias psicosociales, necesarias para enfrentar exitosamente el mundo moderno.

La *prevención de la violencia* se entiende a partir de la promoción de la práctica del respeto, la tolerancia, la equidad, la responsabilidad, la solidaridad y el desarrollo de acciones de recuperación y reinserción de jóvenes de conductas violentas.

- cultura, promoviendo la interculturalidad y fomentando relaciones de respeto e inclusión de la diversidad.

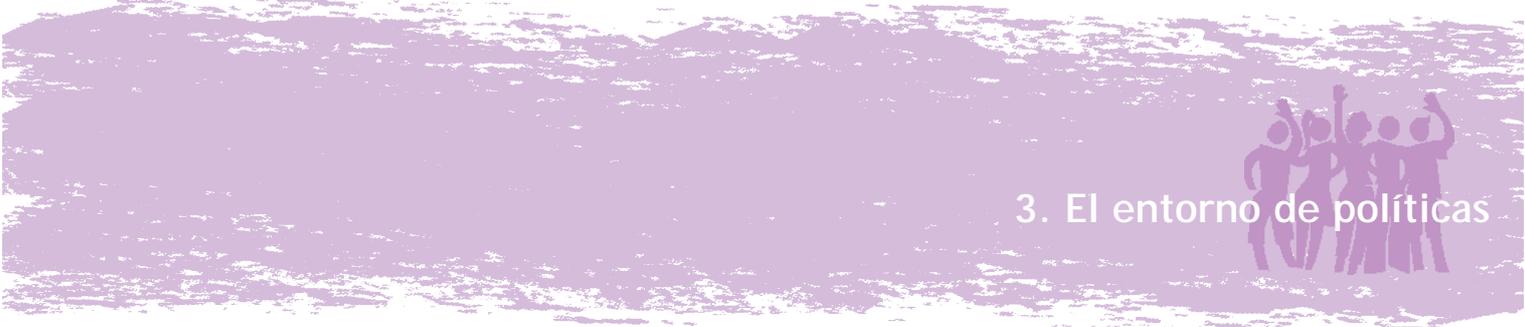
Estos lineamientos del MINSa tienen en cuenta la promoción del desarrollo desde la satisfacción de las necesidades básicas hasta la adquisición de competencias para lograr el desarrollo sano y un ejercicio pleno de derechos.

La prevención de la violencia es asumida como la detección oportuna y la referencia, contrarreferencia y recuperación

de jóvenes en riesgo, así como actuando sobre el cuidado y los determinantes de la salud.

*3.1.4 Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (23 de junio del 2002)*

Un objetivo general del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia es crear condiciones favorables para el desarrollo humano y sostenible de niños,



### 3. El entorno de políticas

niñas y adolescentes a lo largo de este ciclo de su vida, y ello significa actuar sobre los determinantes. En relación con la adolescencia, se orienta a influir especialmente sobre:

- alfabetismo y educación, para que se ofrezca una educación secundaria de calidad, que incluya el curso de derechos humanos;
- ambientes sociales, para que se creen espacios de participación para jóvenes de 12 a 17 años y actividades para el ejercicio de ciudadanía;
- ambientes físicos, para que se proporcionen las facilidades de acceso y se promuevan actividades deportivas y recreativas en los centros educativos y recreativos, clubes y escenarios deportivos;
- cultura, para promover los programas educativos bilingües interculturales y fomentar una cultura de defensa y promoción de los derechos;
- prácticas de salud y habilidades para la vida, para impulsar programas que promuevan las prácticas de comunicación, el diálogo y la resolución de conflictos, la toma de decisiones y las habilidades para la participación en democracia;
- servicios de salud, para garantizar el abordaje, la atención y la prevención de la violencia familiar y del maltrato que afecta a adolescentes, y
- género, con el fin de lograr una mayor equidad.

En relación con la promoción del desarrollo, el MIMDES planea acciones para mejorar la integración familiar. Asimismo, el desarrollo de habilidades socia-

les y de habilidades para la vida, y el fomento de valores democráticos en los centros educativos.

En cuanto a la prevención de la violencia, proyecta acciones de prevención y atención primaria de la salud mental, para que disminuya el maltrato y se erradique el abuso sexual. Igualmente, programas de prevención con base en la familia y la comunidad, de atención y recuperación de las víctimas —especialmente las que son objeto de explotación, maltrato y abuso sexual— y programas socioeducativos con adolescentes infractores, abandonando el enfoque punitivo.

#### *3.1.5 Ministerio de Educación (MINED)*

Desde la Oficina de Tutoría y Prevención Integral (OTUPI), el MINED se orienta a influir sobre los siguientes determinantes:

- alfabetismo y educación, para mejorar la calidad y favorecer la equidad educativa;
- apoyo social, construyendo redes interinstitucionales de apoyo a adolescentes;
- ambientes sociales, para lograr un entorno saludable mediante el trabajo con los padres y las madres de familia, la comunidad educativa y otras instituciones;
- cultura, para promover la cultura de paz y derechos, así como el enfoque intercultural;
- género, para impulsar una mayor equidad entre las personas, y
- prácticas de salud y habilidades personales para la vida, como parte de la formación integral.



## Políticas públicas, legislación y prevención de la violencia

La promoción del desarrollo, mediante la atención de necesidades básicas y el incremento de competencias y habilidades es la razón de ser del MINED.

La prevención de la violencia se concibe mediante la promoción del desarrollo juvenil, el impulso a programas que alienen la cultura de paz, la incorporación de los derechos humanos como tema transversal, la promoción de una positiva convivencia escolar, la creación de defensorías escolares y el seguimiento a los tutores.

### *3.1.6 Ministerio del Interior*

Desde la Dirección de Familia y Participación Ciudadana, el Ministerio del Interior se orienta a influir sobre los siguientes determinantes:

- ambientes sociales, involucrando a madres y padres de familia, docentes, policías escolares y Policía Nacional para fortalecer la seguridad ciudadana, y protegiendo a niñas, niños y adolescentes trabajadores de la calle, y
- prácticas de salud y habilidades personales para la vida, mediante la promoción de actividades deportivas, recreativas y culturales, y de otro tipo de encuentros similares.

La promoción del desarrollo se atiende mediante la organización de conversatorios, entrevistas con madres y padres, y visitas domiciliarias; la cobertura de necesidades básicas de seguridad, afecto y valoración; y el desarrollo de habilidades sociales para la comunicación, el au-

tocontrol y el ejercicio de derechos de adolescentes en situación de riesgo.

Todos los programas tienen una fuerte intencionalidad hacia la prevención de la violencia y la recuperación, dado que orientan sus acciones hacia jóvenes en situación de alto riesgo.

### *3.1.7 Ministerio de Justicia*

Desde el Instituto Nacional Penitenciario, con jóvenes reclusos (de 18 a 29 años), el Ministerio de Justicia se orienta a influir sobre los siguientes determinantes de la salud:

- alfabetismo y educación, ofreciendo programas de alfabetización y de educación primaria y secundaria;
- empleo y condiciones de trabajo, aplicando programas educativos ocupacionales;
- ingreso y estatus social, brindando una capacitación ocupacional que favorezca la generación de mayores ingresos y teniendo presente la futura reinserción;
- prácticas de salud y habilidades personales para la vida, mediante la rehabilitación, y
- apoyo social, mediante la red constituida con el Ministerio de Educación.

El Ministerio de Justicia concibe la promoción del desarrollo relacionándola con la recuperación y la reinserción, procurando que los jóvenes amplíen sus competencias y habilidades en función del empleo. Todos los programas están orientados hacia la recuperación y la reinserción.

### 3.1.8 Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA)

Desde su Programa de Intervención Temprana y Consejería para Adolescentes y Jóvenes de Conductas de Riesgo, DEVIDA se orienta a influir sobre los siguientes determinantes:

- apoyo social, construyendo redes y estableciendo alianzas estratégicas con sectores del Estado (Salud, Educación), Iglesias, organizaciones de base y municipalidades, y
- ambientes sociales, generando contextos que constituyan soportes para la juventud, promoviendo la participación activa de la población e involucrando a agentes comunitarios de salud, jóvenes organizados, docentes, población escolar, líderes vecinales y distritales, y personal de centros de salud.

Por estar dirigido a jóvenes con problemas de consumo de drogas (aún no dependientes), con problemas de violencia y conductas sexuales riesgosas, las estrategias de este programa se sitúan más en el ámbito de la prevención que en el de la violencia. Esto se debe a que se dirigen hacia el diagnóstico precoz, la orientación, la consejería y en algunos casos a la derivación a instituciones especializadas, aunque en sus módulos de orientación y consejería recurren a la promoción del desarrollo juvenil saludable.

### 3.1.9 Poder Judicial

Desde el Sistema de Reinserción Social del Adolescente Infractor en el Perú, el Poder Judicial se orienta a influir sobre los siguientes determinantes:

- alfabetismo y educación, mediante programas educativos en regímenes de confinamiento, semilibertad y libertad condicional, y
- prácticas de salud y habilidades personales para la vida, mediante procesos educativos integrales que desarrollan habilidades, valores y hábitos positivos.

La promoción del desarrollo se plantea en función de la recuperación y la reinserción. Con este propósito, el Poder Judicial desarrolla competencias psicosociales mediante programas educativos «integrales» y atención especial e individualizada, por lo cual la prevención de la violencia se efectúa promoviendo el desarrollo y desplegando acciones para la recuperación y la reinserción en la sociedad.

### 3.1.10 Políticas saludables para jóvenes en municipios

Dada la importancia de la juventud en los espacios comunitarios locales, así como la evidente carencia de lineamientos específicos para este ámbito, consideramos pertinente incluir, para su discusión, la propuesta planteada por la Red de Municipios y Comunidades Saludables-Perú, auspiciada por el MINSU y la OPS (RMCS 2005). Los lineamientos propuestos por la mencionada Red están orientados a influir sobre los siguientes determinantes:

- apoyo social, mediante la constitución de una red de instituciones públicas y privadas, y promoviendo la construcción de alianzas;
- ambientes sociales, promoviendo contextos saludables, seguros y de soporte al desarrollo de la juventud;

- ambientes físicos, impulsando la implementación de casas de la juventud y campos deportivos, como espacios adecuados para la interacción positiva;
- servicios de salud, que ofrezcan atención integral y diferenciada;
- género, promoviendo el ejercicio de una mayor equidad;
- cultura, mediante la promoción de la diversidad cultural y el apoyo la construcción de identidades;
- empleo y condiciones de trabajo, promoviendo condiciones y mecanismos que generen empleo para jóvenes y estimulando su participación activa en la vida económica local, y
- prácticas de salud y habilidades personales para la vida, mediante la creación de programas centrados en la promoción del desarrollo.

La promoción del desarrollo juvenil es asumida mediante programas que fomentan habilidades sociales y de comunicación, autoconocimiento, ejercicio de autocontrol, pensamiento crítico y creativo, resolución de conflictos y toma de decisiones, y habilidades en función del empleo, en espacios adecuados como las casas de la juventud.

La prevención de la violencia se desarrolla con programas combinados de promoción y estrategias de prevención de la violencia con grupos en riesgo y con población del distrito en general, para prevenir y erradicar toda forma de violencia familiar, maltrato, explotación, pandillaje y violencia juvenil.

### 3.2 Resultados de la triangulación entre el análisis documental y las entrevistas con los principales actores

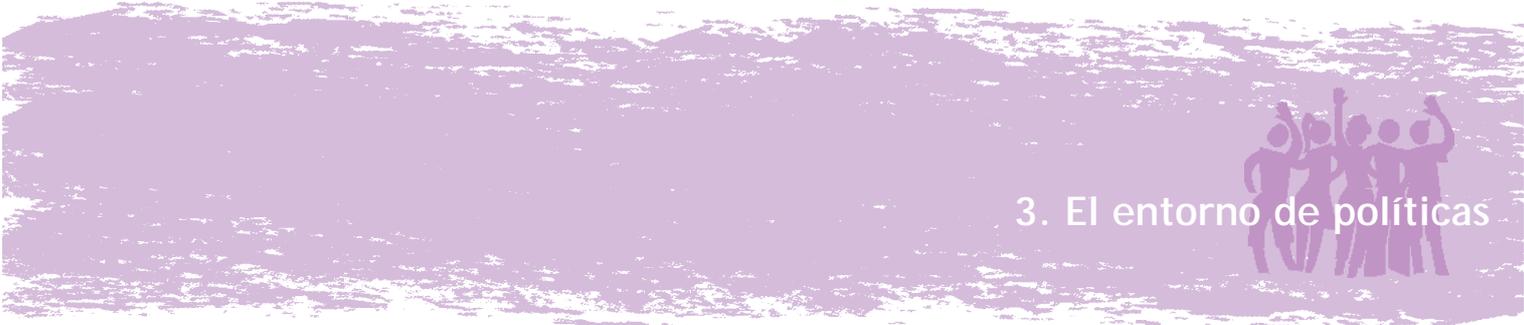
#### 3.2.1 La visión del Ministerio de Salud

La promoción del desarrollo juvenil y la prevención de la violencia son entendidas, en los Lineamientos de Políticas de Salud de las y los Adolescentes, desde un concepto amplio que abarca ambos campos: el de promoción y el de cuidado integral. En palabras de la doctora María del Carmen Calle, de la Dirección General de Salud de las Personas del MINSa, «cuando hablamos de atención integral estamos hablando de promoción, prevención y recuperación».

Tales lineamientos, al considerar acciones sobre los determinantes de la salud, superan el enfoque tradicional de la salud —biomédico, recuperador y rehabilitador— y se abren a la coordinación de acciones con otros sectores sociales.

Los determinantes sobre los cuales busca influir el MINSa son, en especial, la construcción de redes de apoyo social; la promoción de ambientes sociales propicios para el desarrollo, que sirvan para un adecuado soporte social; la incorporación de prácticas de salud y habilidades personales para la vida; y la implementación de servicios de salud de calidad y especializados en la atención de adolescentes.

La prevención de la violencia juvenil desde la perspectiva de promoción de la salud implica que el MINSa abogue para que otras instituciones o sectores promuevan el desarrollo sano, y para que en su sector



## 3. El entorno de políticas

se brinde una atención integral. Como explica la doctora Calle, «cuando decimos 'atención integral con énfasis en todo tipo de violencia' estamos hablando de promover la salud en contra de la violencia, pero también de prevenir la violencia en poblaciones que están en mayor riesgo, y superar y rehabilitar a las que han sido víctimas de violencia». Subrayamos: de todo tipo de violencia, desde la sexual hasta la colectiva.

La promoción del ejercicio de ciudadanía de la juventud, y la búsqueda de una mayor equidad social y de género son tomadas en cuenta al promocionar el acceso universal y diferenciado, al igual que el respeto a la heterogeneidad y la diversidad cultural.

Al promover el ejercicio de ciudadanía, los lineamientos de políticas de salud de adolescentes aspiran a formar «adolescentes empoderados, capaces de cuidarse y de autocuidarse, y de exigir por sus derechos», según la doctora Calle, participando activamente en el diseño de planes operativos, el diseño de políticas y proyectos para jóvenes, la evaluación y el monitoreo.

### 3.2.2 La visión del CONAJU

En general, los lineamientos de Consejo Nacional de la Juventud (CONAJU) buscan incidir sobre diversos determinantes de la salud; por ejemplo, promoviendo una mayor equidad entre los géneros; favoreciendo el ejercicio de prácticas de salud y habilidades personales para la vida; proporcionando adecuados ambientes físicos para la recreación y el buen uso del tiempo libre; influyendo sobre los servicios de salud para que ofrezcan servicios de calidad y especializados en adolescentes; construyendo redes y, a partir de estas, articulando acciones; fomentando am-

bientes sociales más propicios para la salud juvenil mediante la incorporación de la cultura de paz, y desde esta prevenir la violencia, entre otras acciones; e influyendo para que la juventud involucrada en conductas de alto riesgo no deje de beneficiarse de la educación.

De acuerdo con Luis Vélez, funcionario del CONAJU, «La labor de la Comisión de la Juventud no es desarrollar programas para el público joven; nuestro público objetivo son funcionarios, operadores de la juventud y el poder articular acciones de materias de salud con jóvenes [...] Es decir, nuestro rol es sugerir y proponer programas, construir redes».

La promoción del desarrollo juvenil y la prevención de la violencia se entienden desde la práctica de la cultura de paz y la promoción de la seguridad. Según el mismo funcionario, «La prevención de la violencia es percibida como un tema de salud pública». Buscan involucrar a toda la comunidad para que la propia población asuma responsabilidades en pro de la seguridad ciudadana.

La promoción del desarrollo juvenil, referido a la satisfacción de necesidades básicas y a la adquisición de competencias psicosociales, está mencionada en los lineamientos 4 y 7, de manera general, como desarrollo de capacidades cognitivas, formación de habilidades sociales, comportamientos democráticos y práctica de estilos de vida saludables.

Desde diversos ángulos, el CONAJU insiste en la búsqueda de una mayor equidad social y del respeto por la diversidad cultural. Además, hay un lineamiento referido exclusivamente a la prevención y rehabilitación de jóvenes de conductas riesgosas y en conflicto con la ley. En este terreno, el énfasis está puesto en la inclusión y la



## Políticas públicas, legislación y prevención de la violencia

reinserción social: «Esta es una de las poblaciones con las que se ha trabajado menos», señala Vélez.

Existen experiencias alentadoras por los éxitos que han logrado, registradas y monitoreadas desde el CONAJU, por ejemplo con jóvenes ex pandilleros de El Agustino.

### *3.2.3 La visión del Ministerio de Educación desde la Oficina de Tutoría y Prevención Integral (OTUPI)*

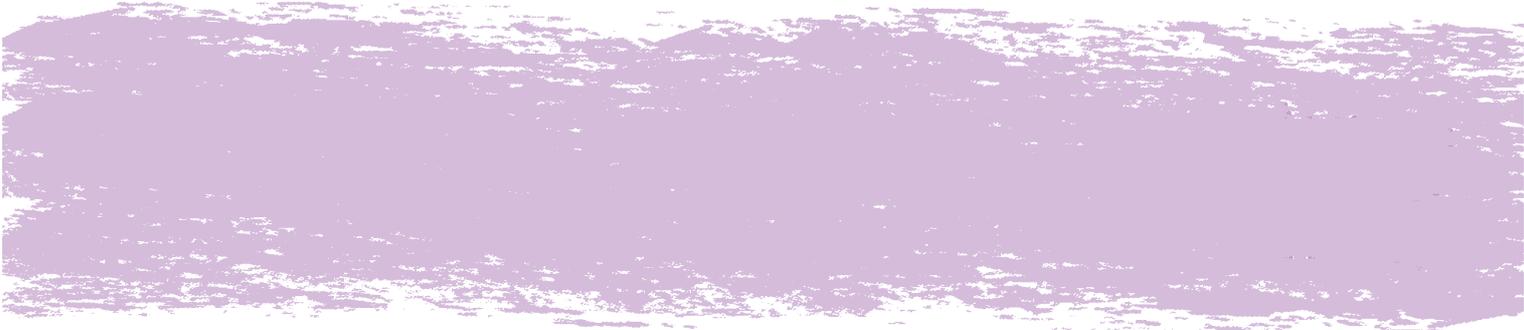
Cuando en la Oficina de Tutoría y Prevención Integral se menciona la prevención integral se está hablando de la promoción del desarrollo sano, entendido como un proceso que compromete al sistema educativo en general. Tal como lo explica el especialista Enrique Delgado, de la Unidad de Tutoría de la OTUPI, «el currículo contempla el desarrollo de todas las capacidades, competencias y habilidades que requiere un estudiante para desenvolverse adecuadamente en su proceso de desarrollo». Darcy Calderón Rojas, jefe de la Unidad de Prevención de la misma oficina, puntualiza que «El currículo, tanto de secundaria como primaria, está enfocado desde el desarrollo humano». La tutoría, que forma parte del currículo, contribuye con ese propósito o intencionalidad atendiendo las necesidades específicas del grupo asignado al tutor: «El docente tutor es el encargado de acompañar psicoafectivamente al estudiante», señala Darcy Calderón. Entonces, lo que se promueve es el desarrollo sano y ello se consigue mediante un trabajo coordinado con familias, docentes y estudiantes.

La prevención de la violencia se aborda especialmente promocionando el desarrollo sano mediante el currículum,

apoyándose en lo que en la OTUPI llaman «prevención primaria inespecífica» —a cargo de un tutor—, que consiste en promover factores protectores como el desarrollo de habilidades sociales y de habilidades para la comunicación, la promoción de la cultura de paz y del respeto, y la recreación de espacios de interacción constante no solo con el docente sino también entre estudiantes. Según Darcy Calderón, «lo que se busca es una institución educativa que se nutra de la experiencia de sus pares».

Otra forma de prevenir la violencia es desde lo que denominan «prevención primaria específica», que, de acuerdo con la información proporcionada por Enrique Delgado, «trabaja el programa de cultura de derechos humanos y prevención de la violencia y la propuesta de convivencia escolar», todo esto en el ámbito de la prevención primaria. Según el mismo entrevistado, «a partir de este año hay un área específica en la tutoría —convivencia y disciplina escolar—, que está centrada en el grupo». Para situaciones que requieren tratamiento se construyen redes y alianzas, especialmente con el sector Salud y el MIMDES. En resumen, para la prevención de la violencia juvenil combinan la promoción del desarrollo juvenil y los programas conducidos por tutores de prevención de la violencia.

En cuanto a la promoción de la salud en sentido estricto, encontramos que se busca influir en determinantes como las prácticas de salud y las habilidades personales para la vida, construyendo redes para incrementar el soporte social, sobre todo para la atención y el tratamiento especializado de estudiantes que así lo necesitan, y tratando de influir sobre los ambientes sociales en los que se desenvuelven las vidas juveniles.



# 4 Conclusiones y recomendaciones

## 4.1 Conclusiones

1. La violencia juvenil es un problema de salud pública. La OMS-OPS ha adoptado el *enfoque epidemiológico*, que no pretende establecer la causa de la violencia sino identificar los factores que la producen o se asocian a ella con mayor frecuencia.
2. En los últimos tres años se aprobaron importantes marcos de políticas de implementación multisectorial, con incidencia directa en la prevención y atención de la violencia juvenil: Acuerdo Nacional, Lineamientos de Políticas de Juventudes 2005-2015, Lineamientos de Políticas de Salud de los y las adolescentes, Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010, Plan General de Estrategia Sanitaria Nacional de Salud Mental y Cultura de Paz y Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011. También se implementa, desde un enfoque preventivo, el Sistema de Reinserción Social del Adolescente Infractor en el Perú.
3. El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y el Ministerio de Salud han elaborado sendos lineamientos y planes que tienen incidencia en adolescentes y definen acciones en el campo de la violencia juvenil y adolescente en su calidad de víctimas y victimarios.
4. La Comisión Nacional de la Juventud CNJ-CONAJU ha avanzado en la formulación y consulta nacional descentralizada de sus Lineamientos de Políticas de Juventud. Sin embargo, la elaboración del Plan Nacional de Juventud, que se encuentra en su mandato, está bastante retrasado. Esto dificulta una mejor articulación de las políticas y los planes con incidencia en el ámbito de la violencia juvenil.
5. El entorno de políticas y planes está orientado principalmente a actuar sobre los determinantes de la salud; y en segundo término, a fomentar el desarrollo juvenil. Son minoritarias las acciones específicas dirigidas a la prevención de la violencia vinculada a la población adolescente y joven.
6. De los nueve sectores analizados, encontramos que siete de ellos orientan sus lineamientos a influir en los *ambientes sociales*, para que favorezcan el desarrollo juvenil; en la *educación*, para garantizar su calidad y el libre acceso a esta; y en la promoción de *prácticas de salud y habilidades personales para la vida*, de modo que las y los jóvenes puedan enfrentarse eficazmente a las exigencias y los problemas de la vida cotidiana

7. Cinco de los nueve sectores consideran necesaria la construcción de *redes de apoyo social* a la juventud, concretando alianzas estratégicas entre sectores y con organizaciones de jóvenes o que trabajan con jóvenes. En cuanto a la *cultura*, buscan promocionar la cultura de paz y la interculturalidad con igualdad de derechos.
8. Cuatro de los nueve sectores consideran indispensable que se ofrezcan *servicios de salud* de atención integral y diferenciada por géneros, accesibles para las y los adolescentes.
9. Tres de los nueve sectores consideran importante influir para que se ofrezca a la juventud una mayor capacitación en función del *empleo y las condiciones de trabajo*. Asimismo, que es necesario influir para lograr una mayor equidad entre *géneros*, y fomentar actividades en *espacios físicos* adecuados para jóvenes.
10. En sus lineamientos y programas, cinco de los nueve sectores *promocionan el desarrollo juvenil*, orientado a toda la juventud, entendido como desarrollo de habilidades para la vida, fortalecimiento de capacidades, adquisición de competencias y desarrollo de habilidades sociales y valores democráticos.
11. Respecto a la *prevención de la violencia*:
  - siete de los nueve sectores proponen y articulan estrategias combinadas de recuperación (curación), con promoción del desarrollo sano, para reinsertar a las y los jóvenes en alto riesgo y para recuperar (curar), a quienes hayan sido víctimas de violencia;
  - un sector plantea políticas disuasivas y de sanción para garantizar la seguridad ciudadana y erradicar la violencia, y
  - un sector propone prevenir la violencia promocionando el desarrollo sano, detectando y derivando a las y los adolescentes en alto riesgo por violentos, así como a las víctimas, a centros especializados.
12. No se cuenta con un marco normativo y de políticas específico para abordar la problemática de la violencia juvenil. Todos son de carácter general, salvo algunas normas que parten de una visión sesgada y que prioriza la represión.

### 4.2 Recomendaciones

1. Se recomienda fortalecer la institucionalidad de los organismos relacionados con la juventud, así como sus competencias y funciones referidas a la definición de políticas, planes y programas. Esto significa, por ejemplo, fortalecer el rol de rectoría de las políticas de juventud de la CNJ-CONAJU en sus funciones de coordinación intersectorial y de articulación sistémica con los gobiernos regionales y locales. Para ello, es necesario priorizar las siguientes funciones establecidas en su marco normativo:
  - Formular, en coordinación con los órganos y organismos integrantes del CONAJU, las políticas



## 4. Conclusiones y recomendaciones

- y el Plan Nacional de la Juventud. (Reglamento del CONAJU, artículo 3.º, inciso b).
- Coordinar y articular con el gobierno local, regional y nacional, según corresponda, planes, programas, proyectos e iniciativas viables a favor de la juventud (Ley 27802, artículo 11.º, inciso g; Reglamento del CONAJU, artículo 3.º, inciso e).
  - Promover programas de resocialización y reinserción de los grupos que estén en riesgo social y/o abandono.
2. Promover la conformación de una comisión multisectorial para abordar de manera específica la prevención y la atención de la violencia juvenil y adolescente, en el marco de las políticas públicas vigentes (sintetizadas en este informe), con el liderazgo de la Comisión Nacional de la Juventud como ente rector del Sistema Nacional de Juventud (Ley 27802), desde cuatro perspectivas: juventud, salud, seguridad ciudadana y cultura de paz ciudadana. El objetivo es generar sinergias entre los organismos gubernamentales y la sociedad civil para afrontar de manera articulada la prevención de la violencia juvenil.
  3. Se recomienda que la agenda inicial de dicha instancia intersectorial se construya sobre la base de los temas comunes a la mayoría de políticas y programas de los sectores, tales como la atención a los determinantes *ambiente social, educación, prácticas de salud y habilidades personales para la vida*, y las estrategias combinadas de recuperación de la violencia con promoción del desarrollo sano.
  4. Se recomienda la integración de las normas, políticas y planes relacionados con la prevención y atención de la violencia juvenil en los diferentes sistemas institucionales que se vienen implementando en nuestro país: a) Sistema Nacional de Juventud, b) Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud, y c) Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (véase el cuadro 3).
  5. Se recomienda al Estado peruano modificar el Decreto Legislativo 899. Esta es, además, una exhortación del Informe de Seguimiento sobre el Cumplimiento por el Estado Peruano con las Recomendaciones Efectuadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, contenido en el Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú (2000).
  6. Se recomienda que los lineamientos de políticas de juventudes tengan en cuenta los determinantes que afectan en mayor medida la salud de las y los jóvenes, y que las acciones tengan siempre presentes estrategias de promoción del desarrollo juvenil, tanto para la población joven en general como para los grupos en riesgo.

## Políticas públicas, legislación y prevención de la violencia

CUADRO 3. RESUMEN DE LOS SISTEMAS INSTITUCIONALES RELACIONADOS CON LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA

	Nacional	Regional	Local
Desde los procesos de formulación e implementación de políticas y planes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lineamientos de Políticas de Juventudes 2005-2015</li> <li>• Lineamientos de Políticas de Salud de los y las adolescentes</li> <li>• Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010</li> <li>• Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC)</li> <li>• Presupuesto Participativo</li> <li>• Plan Regional de Salud, Seguridad Ciudadana</li> </ul>	Planes locales
Desde la construcción de sistemas institucionales nacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema Nacional de Juventud (CNJ)</li> <li>• Consejo de Participación de la Juventud (CPJ)</li> </ul>	Unidades Regionales de Juventud, CPJ Regional	Programas Municipales de Juventud, CPJ: Provincial-Distrital
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud (SNCDS)</li> <li>• Consejo Nacional de Salud</li> </ul>	Consejo Regional de Salud-SNCDS	Concejo Provincial-Distrital de Salud-SNCDS
	Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana	Consejo Regional de Seguridad Ciudadana	Concejo Provincial-Distrital de Seguridad Ciudadana



## Referencias bibliográficas

ANICAMA, José

2000 *Violencia en la familia en Lima y Callao. I Encuesta de Hogares*. Lima: Ediciones del Congreso del Perú 2000 (citado en *Lineamientos de salud mental*. Ministerio de Salud. Lima, 2004).

ARRIAGA, Irma y Lorena GODOY

1999 *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnósticos y políticas en los años noventa*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

1998 *Violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible.

CONSEJO NACIONAL DE JUVENTUD (CONAJU)

2004 *Juventud y Estado. Oferta de servicios 2004*. Lima: CONAJU y GTZ.

2005 *Lineamientos de políticas de juventudes*. Lima: CONAJU, mayo del 2005.

DIRECCIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ (DIRPACI)

2000 *Diagnóstico situacional de la violencia juvenil en Lima y Callao*. Lima: DIRPACI.

EYZAGUIRRE, Hugo

1998 «La violencia intencional en Lima Metropolitana. Magnitud, impacto económico y evaluación de políticas de control, 1985-1995». En *Magnitud de la violencia en América Latina y el Caribe: dimensionamiento y políticas de control*. Lima: Red de Centros de Investigación del BID e Instituto Apoyo.

GUERRERO, Rodrigo

1998 *Violencia en las Américas, una amenaza a la integración social*. CEPAL, LC/R. 1795, marzo.

1997 «Epidemia de la violencia juvenil en América». En *Espacios, Revista Centroamericana de Cultura Política*, 10, julio-diciembre.

IMBERT, Gérard

1992 *Los escenarios de la violencia, conductas armónicas y orden social en la España actual*. Barcelona: Icaria.



## Políticas públicas, legislación y prevención de la violencia

### INSTITUTO APOYO

1999 «Violencia criminal: estudio en las ciudades de América Latina. El caso del Perú». Documento final, 10 de agosto. Lima: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Apoyo.

### MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL (MIMDES)

2004 «Perú: construyendo el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente». Lima: MIMDES.

### MINISTERIO DE SALUD (MINSAL)

2004 *Lineamientos de política en salud mental*. Lima: MINSAL.

### MORRISON, Andrew; Mayra BUVINIC y Michael SHIFTER

1999 *La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

### ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS)

2002 *Informe mundial sobre violencia y la salud*. Ginebra. <[http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/world\\_report/en/Abstract%20spanish.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/Abstract%20spanish.pdf)>.

### ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS)

1998 *Las condiciones de salud en las Américas*. Volumen I y volumen II. Washington DC: OPS.

1996 *La violencia en las Américas: la pandemia social del siglo XX*. Serie Publicaciones Comunicación para la Salud, 10.

1994 *Las condiciones de salud en las Américas*. Volumen I, Washington D. C.: OPS.

### ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel y Pierina POLLAROLO (editores)

2000 *Task Forces. Agenda para la primera década. Seguridad ciudadana*. Lima: Apoyo. <<http://www.seguridadidl.org.pe/infodocs/agendadec.pdf>>.

### PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

1999 Proyecto Regional RLA/97/014. "Informes nacionales sobre la situación de la violencia de género contra las mujeres. Informe Nacional, Perú". <<http://www.undp.org/rblac/gender/campaign-spanish/peru.pdf>>.

### RED DE MUNICIPIOS Y COMUNIDADES SALUDABLES (RMCS)

2005 *Políticas saludables para jóvenes en los municipios*. Cuadernos de Promoción de la Salud 13. Lima: RMCS, MINSAL y OPS.

### REYNA, Carlos y Eduardo TOCHE

1999 *La inseguridad en el Perú*. Serie Políticas Sociales 29. Santiago de Chile: CEPAL. <<http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/6/LCL1176/Icl1176e.pdf>>.

