

Claves metodológicas para el diseño e implementación de servicios para la inclusión social juvenil

Patricia Jara Maleš
Mauricio Rodríguez Vásquez

División de
Protección Social y Salud

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-1296

Claves metodológicas para el diseño e implementación de servicios para la inclusión social juvenil

Patricia Jara Maleš
Mauricio Rodríguez Vásquez

Julio 2017

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
Jara Maleš, Patricia.

Claves metodológicas para el diseño e implementación de servicios para la inclusión
social juvenil / Patricia Jara Maleš, Mauricio Rodríguez Vásquez.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1296)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Youth-South America-Social conditions. 2. Youth-Government policy-South
America. 3. Social integration-South America. I. Rodríguez Vásquez, Mauricio. II.
Banco Interamericano de Desarrollo. División de Protección Social y Salud. III. Título.
IV. Serie.

IDB-TN-1296

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2017 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



scl-sph@iadb.org

www.iadb.org/ProteccionSocial

Claves metodológicas para el diseño e implementación de servicios para la inclusión social juvenil

Patricia Jara Maleš, Mauricio Rodríguez Vásquez

Resumen

Una condición esencial para lograr un nivel aceptable de desarrollo social es contar con políticas inclusivas con la capacidad de abarcar a toda la población y que incluyan mecanismos específicamente dirigidos a igualar oportunidades y apoyar a los grupos que se encuentran en situación de mayor rezago. En ese marco, la situación de los jóvenes en condiciones de vulnerabilidad ocupa un espacio importante que pone en pauta la importancia de generar políticas de alto impacto en materia de inclusión social.

Para que los servicios tengan esta cualidad, es necesario identificar cuáles son los factores que contribuyen al éxito de las intervenciones sociales a nivel micro y determinar cuáles son las condiciones que agregan valor a las acciones realizadas en la interacción con los jóvenes para que los programas sean realmente efectivos. El documento que se presenta a continuación analiza el diseño de ocho programas de cinco países del cono sur de América Latina, identificando el rol que ocupan en la intervención algunos elementos considerados clave para el trabajo con jóvenes.

Códigos JEL: I30, I31, I32, I38, J13.

Palabras clave: inclusión social, servicios sociales, programas, adolescentes, jóvenes, vulnerabilidad, riesgo social, pobreza, intervención social, estrategias de proximidad, operadores de trato directo, competencias.

Contenidos

Capítulo 1	4
Marco de referencia para el análisis de servicios para la inclusión social juvenil	4
Introducción.....	4
Conceptos principales para el análisis de modelos de intervención con jóvenes	6
Nota metodológica sobre el análisis de modelos y programas	12
Capítulo 2.....	17
Análisis de teorías de cambio y rol de componentes principales	17
Modelos de intervención y estrategias de proximidad.....	17
Programa de Asistencia a Jóvenes Adictos del Obispado de San Isidro	18
Dispositivo Ciudadela de la Junta Nacional de Drogas del Uruguay.....	21
Abordaje de los determinantes de la vulnerabilidad juvenil.....	24
Programa Caminho Melhor Jovem	25
Programa Revuelos	29
Metodologías utilizadas en el trabajo con jóvenes	32
Programa Jóvenes en Red	33
Centros Urbanos de Cultura, Arte, Ciência e Esporte (CUCA)	35
Competencias de los operadores para lograr objetivos de cambio con jóvenes	38
Programa de atención integral a niños y adolescentes que viven en calle PAINAC.....	39
Programa Abriendo Caminos.....	43
Capítulo 3.....	55
Claves para promover la inclusión social juvenil desde las intervenciones	55
1. La relevancia de los esquemas de organización del trabajo con los jóvenes.	55
2. El valor de las estrategias de proximidad.	57
3. El rol de las infraestructuras y equipamientos en la intervención social.	58
4. La centralidad de las competencias de los operadores de trato directo	60

Capítulo 1

Marco de referencia para el análisis de servicios para la inclusión social juvenil

Introducción

La juventud es una etapa de alta incidencia sobre las probabilidades de lograr a futuro una inclusión social efectiva, porque en ella se produce la acumulación de las competencias que determinan la trayectoria productiva futura. Además del reconocimiento a los derechos de adolescentes y jóvenes que justifican los esfuerzos fiscales por disponer de servicios que contribuyan a sostener trayectorias inclusivas, la juventud representa una segunda ventana de oportunidad que adquiere especial relevancia en la actual coyuntura regional del bono demográfico. Éste ha puesto en la agenda del impulso a la productividad, la importancia de invertir en el capital humano y en desarrollar las capacidades de los jóvenes.

Aunque existen avances destacables a nivel regional, persisten problemas importantes que deben ser atendidos por políticas robustas e intervenciones que aborden efectivamente los determinantes de la exclusión —además de los riesgos a los que se ven enfrentados adolescentes y jóvenes—. Entre los principales problemas que ocupan la agenda de los países en esta materia se encuentran la inactividad juvenil (deserción escolar sin inserción laboral), el embarazo precoz y la exposición a drogas y violencia. Así lo demuestran algunos indicadores: (i) existen altas tasas de embarazo adolescente, en particular entre las familias en pobreza y vulnerabilidad; (ii) la conclusión de la educación secundaria entre jóvenes de 20 y 24 años es todavía baja, con una brecha considerable entre los hogares de mayores y menores ingresos; (iii) entre el 25% y el 35% de los jóvenes de 12 a 24 años sufre las consecuencias de al menos un comportamiento de riesgo, esto es, abandonaron la escuela, han sido madres o padres en la adolescencia, están desocupados, padecen alguna adicción y/o han sido arrestados (Cunningham et al.,2008).

Para incrementar la productividad, reducir la pobreza y los niveles de violencia e inseguridad preocupantemente altos en esta región, es condición vital prestar especial atención a las poblaciones juveniles con mayor prevalencia de comportamientos de riesgo. Para alcanzar esos objetivos, resulta necesario fortalecer la capacidad de los países para formular e implementar políticas, sobre todo porque aún las inversiones en juventud son insuficientes en relación a las necesidades. Esto no solamente implica ampliar la oferta de servicios, sino también implementar aquellos que puedan realmente favorecer la inclusión social juvenil. Por consiguiente, es necesario identificar modalidades que permitan realizar intervenciones eficaces desde el punto de vista de los costos, y al mismo tiempo, avanzar más decididamente en el establecimiento de normas de calidad adecuadas para la provisión de servicios a los que los jóvenes tienen acceso.

El Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza (GN-2784) del BID destaca la importancia de la provisión de servicios para la inclusión social, en particular de desarrollo infantil temprano y de jóvenes en riesgo, ya que este tipo de servicios promueve la autonomía de las personas pobres y vulnerables o en situación de dependencia. En el caso de los servicios para la inclusión social de los jóvenes, éstos pueden jugar un papel importante cuando existe el riesgo de interrupción de trayectorias exitosas hacia una vida adulta productiva y plena.

A pesar de su importancia, la experiencia de la región indica que las intervenciones para jóvenes han sido dispersas y marginales y con poca evidencia de la relación costo-efectividad. Por lo

mismo, es necesario desarrollar programas de atención basados en teorías de cambio consistentes, que permitan mostrar una clara delimitación del problema a enfrentar, así como la lógica causal de cómo se lograrán los resultados previstos.

Algunos países de la región han planteado en sus agendas de juventud la necesidad de innovar en los métodos de abordaje de las vulnerabilidades juveniles y mejorar la calidad de las intervenciones con jóvenes, particularmente para ser más eficaces en el trabajo con los grupos en mayor situación de vulnerabilidad o con mayor prevalencia de comportamientos de riesgo. Algunos de estos esfuerzos están siendo acompañados por la asistencia técnica o el financiamiento del Banco, como es el caso de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Como parte de la demanda de asistencia y acompañamiento técnico solicitada al Banco en temas de protección social y salud, los formuladores e implementadores de políticas de juventud de varios países han señalado la necesidad de contar con foros de debate, espacios de reflexión y puntos de encuentro para el intercambio de experiencias. Aún más si se logra combinar una visión conceptual y analítica con una perspectiva operacional, que es la que aportan los técnicos de los países que están directamente involucrados con programas y proyectos para jóvenes.

Con el fin de contribuir al debate regional sobre políticas para la inclusión social juvenil y las estrategias más adecuadas para trabajar con adolescentes y jóvenes que se encuentran en situación de desventaja social o rezago, la División de Protección Social y Salud organizó en julio de 2015 una reunión técnica en la que congregó a ocho programas de cinco países del cono sur, Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. El objetivo fue generar una instancia de intercambio entre programas que han implementado estrategias de intervención y metodologías de trabajo para el abordaje de riesgos y vulnerabilidades que afectan a adolescentes y jóvenes en diferentes ámbitos. Esto, con el propósito de identificar cuáles son las condiciones y determinantes críticos de una intervención para la modificación de comportamientos juveniles de riesgo en contextos de vulnerabilidad y exclusión social, a partir del análisis de las estrategias de intervención de programas que trabajan con jóvenes.

Conceptos principales para el análisis de modelos de intervención con jóvenes

Un enfoque de inclusión social en tres dimensiones. Una condición muy importante del desarrollo es contar con *políticas inclusivas*¹ que tengan la capacidad de abarcar a toda la población e incluyan mecanismos específicamente dirigidos a igualar oportunidades y apoyar a los grupos que se encuentran en situación de mayor rezago. En ese marco, la situación de los jóvenes en condiciones de vulnerabilidad ocupa un espacio importante que pone en pauta la importancia de generar políticas de alto impacto en materia de inclusión social.

La discusión sobre qué políticas dirigir a la juventud ha estado atravesada por la coexistencia de dos enfoques principales. Por una parte, el que destaca que la exclusión juvenil es provocada por factores estructurales, es decir, por determinantes políticos, económicos y sociales; y por otra, el que se centra más en las características individuales de los jóvenes, destacando las vulnerabilidades asociadas a sus comportamientos de riesgo. Desde el primero, la consecuencia sería implementar políticas con capacidad de transformación estructural que puedan modificar las condiciones de vida de los jóvenes. Desde lo segundo, se deriva el tipo de intervención centrada en el trabajo específico con los jóvenes abordando los determinantes subjetivos y contextuales más próximos que tienen mayor incidencia sobre actitudes, disposiciones y prácticas.

Probablemente cada tipo de medida es valiosa en su propio mérito, tal como lo demuestran algunas problemáticas muy contemporáneas y las soluciones que se necesita implementar para su abordaje. Vale pensar, por ejemplo, en las políticas para reducir embarazos en la adolescencia. Tal como la evidencia ha documentado, si no se asegura la disponibilidad y acceso efectivo de los y las adolescentes a métodos anticonceptivos, cualquier otra acción que se realice tendrá efectos limitados. De otro lado, aunque estén a disposición y sean accesibles los métodos de planificación familiar, la probabilidad de uso efectivo y consistente aumenta si su distribución se acompaña de una buena consejería sobre salud sexual y reproductiva.

En el ámbito de la violencia ocurre algo similar: los territorios dominados por grupos informales dedicados a actividades como el narcotráfico, por ejemplo, generan dinámicas sociales de fácil cooptación y socialización de adolescentes y jóvenes. En este caso, se requieren medidas estructurales para el repliegue de la actividad criminal como el retiro de armas, el control del tráfico y la recuperación de territorios para la activación de polos locales de desarrollo con mejores niveles de infraestructura, equipamiento comunitario y servicios sociales. No obstante, también, es necesario un trabajo próximo con los adolescentes y jóvenes que han participado de esas redes para proponer proyectos de vida alternativos basados en la revalorización de los estudios y el trabajo como mecanismos de integración social.

Otro ejemplo elocuente es el de la inactividad juvenil, esto es, jóvenes que no estudian, no trabajan ni están buscando un empleo. Desde luego, esta situación no se puede modificar si no existe una oferta educativa y de calidad que facilite la continuidad de estudios, especialmente para aquellos que ya abandonaron precozmente el sistema escolar, y tampoco si no existe una oferta laboral capaz de absorber esa fuerza de trabajo.

¹ Se refiere a aquellas estrategias de reducción de brechas que tienen como propósito incrementar los recursos disponibles en la estructura de oportunidades para que las cuenten con mayores niveles de autonomía, en particular las personas pobres y vulnerables; y, para que aquellas que tienen necesidades específicas de cuidado por su situación de dependencia, tengan acceso a los servicios especializados que requieren. Para promover la inclusión social se requiere la acción articulada de servicios sociales sectoriales, principalmente salud y educación, y de servicios sociales diferenciados, específicos para la población en pobreza, vulnerabilidad y dependencia.

De otro lado, aunque aumenten las oportunidades para la inclusión educativa y laboral de los jóvenes que han interrumpido su trayectoria, es importante invertir en el desarrollo de las habilidades no cognitivas que son esenciales para estudiar y trabajar.

Una conclusión rápida que evidencian estos ejemplos es que las políticas inclusivas deben ser una combinación de estrategias: implementar medidas de amplio alcance que logren modificar la estructura de oportunidades y las reglas de acceso y participación de los jóvenes en ellas, junto con estrategias de abordaje próximo con la capacidad de generar en adolescentes y jóvenes las condiciones básicas que se requieren para evitar comportamientos de riesgo —como prácticas sexuales sin protección, uso de violencia o abandono de la escuela—. Aunque estos dos ámbitos no se debieran tratar tan separadamente, en la práctica no es infrecuente la disociación entre las medidas de alcance estructural y las intervenciones sociales de nivel micro. Se podría decir que las primeras necesitan de las otras para ser realmente eficaces, y que las segundas son fuertemente determinadas por las primeras: si existen, lo son porque facilitan y refuerzan logros obtenidos; y si no existen, es porque debilitan la capacidad de las intervenciones sociales de alcanzar resultados significativos y sostenibles.

Dicho de otro modo, no parece razonable plantear en oposición los enfoques “objetivistas”, — caracterizados por poner hacer hincapié en el efecto que la estructura social tiene sobre la situación de las personas jóvenes y los enfoques “subjetivistas”, que centran en el sujeto joven la explicación de su situación de vida. En los enfoques objetivistas, los factores desencadenantes del riesgo estarían en la arquitectura del sistema social, el cual debiera ser modificado para lograr transformaciones en la realidad juvenil concreta. Desde los modelos subjetivistas, el sujeto debe ser reinventado e intervenido directamente para modificar su situación, pues la estructura no tiene un rol mayor o de relevancia en la producción y modificación de la realidad juvenil.

Como ambas perspectivas son correctas pero insuficientes, es necesario trabajar con una síntesis integradora que puede denominarse “enfoque subjetivista estructural”. Esta perspectiva reconoce que la realidad del sujeto está condicionada -y hasta cierto punto determinada- por la estructura social, pero al mismo tiempo asume que su situación puede ser reconstruida y resignificada a partir de ciertos márgenes de acción que el propio sujeto y la intervención social pueden ejercer. Sin embargo, estructuras orientadas a la inclusión y menos a la exclusión favorecerán la inclusión del sujeto, mientras que sistemas diseñados para reproducirse a partir de la exclusión tenderán a profundizar la situación de los sujetos ya excluidos y aumentarán la ocurrencia de comportamientos de riesgo.

El otro enfoque que completa esta perspectiva y que se ha instalado con fuerza en el diálogo sobre políticas de apoyo al desarrollo y la inclusión social juvenil, es el de *los derechos*. Esta visión aporta positivamente al debate porque pone un sentido de urgencia al abordaje de situaciones que deben ser consideradas inaceptables porque vulneran derechos esenciales de la persona joven, como el derecho a educarse, el derecho a vivir en un entorno seguro, el derecho a gozar de una buena salud y el derecho a llevar una vida productiva a través del trabajo.

Así considerados, cuando son respetados y realizados, los derechos vienen a ser condiciones estructurales para el desarrollo de los jóvenes, un entorno de garantías donde las personas tienen mejores posibilidades para lograr trayectorias de vida positivas. Por el contrario, cuando estos derechos no se cumplen, se generan escenarios propicios para la exclusión y la segregación.

Una pregunta razonable que conecta con los argumentos iniciales es qué relación tienen los derechos con las medidas estructurales y las intervenciones sociales que operan en el nivel micro. Las primeras tienen responsabilidad en la generación del marco de garantías, mientras que las segundas contribuyen al ejercicio efectivo de derechos en una determinada estructura de oportunidades. Por lo tanto, es un enfoque transversal que tiene implicancias diferentes, pero bien concretas para las estrategias implementadas en cada uno de esos niveles.

La integralidad del desarrollo juvenil. Tanto la interacción entre estructura de oportunidades para la inclusión, como las estrategias de abordaje próximo para la construcción de condiciones favorables a la inclusión y la realización efectiva de derechos como marco de actuación de las políticas inclusivas, podrían generar una tendencia al diseño de intervenciones *complejas*. Como es de esperar de cualquier programa o servicio, es esencial que resulte claro de qué se trata, qué ofrece, cómo trabaja y cuál es su función en relación al mejoramiento de condiciones de desarrollo, bienestar y seguridad de las personas a las que sirve. Sin embargo, esto no siempre es tan sencillo, toda vez que una misma intervención puede actuar sobre más de un determinante, abarcar más de un aspecto y esperar resultados múltiples. La pregunta es si esto es una falla de diseño o, contrariamente, es una respuesta natural ante problemas de difícil resolución.

La respuesta a este dilema proviene de la conceptualización del desarrollo y el rol de las necesidades. Las personas jóvenes son, como todas, sujetos de necesidades esenciales. La característica cultural y generacional específica que tienen está dada por la manera de satisfacer esas necesidades, los satisfactores con los cuales esto se haga y por la forma en que se accede a ellos en los distintos contextos sociales. La clave es el hecho de que las necesidades esenciales son además sistémicas, están íntimamente relacionadas, gozan de importancia equivalente y, por lo mismo, no son necesariamente jerarquizables. Es decir, para alcanzar un mínimo nivel de calidad de vida se requiere que esas necesidades estén en equilibrio. Esto plantea un desafío altamente exigente para las políticas inclusivas, pues cuestiona la efectividad de atender sólo unas necesidades consideradas básicas sin avanzar hacia las otras, incluso a necesidades que no son estrictamente económicas, como la participación, la identidad o la creación.

Lo anterior fundamenta la importancia de situar las intervenciones sociales en dos sentidos: (i) su función en el contexto mayor de las políticas sociales inclusivas y, (ii) su rol en el territorio donde pueden coexistir otros programas y servicios como parte de la estructura local de oportunidades. Por lo tanto, el análisis de la consistencia interna de una intervención debe hacerse a partir del análisis del modelo que utiliza y del entorno mayor del cual forma parte, en especial si los vínculos con otras políticas y con otros dispositivos de atención están formalizados o son esenciales para el logro de resultados finales. Esta perspectiva, además, implica valorar cada intervención en función de cómo aporta al acceso, la producción, distribución, uso y consumo de los satisfactores de necesidades. No todas deben apuntar a resolver varias o todas, pero sí debe estar claro a cuáles y de qué manera contribuyen.

El aporte del enfoque de necesidades a la comprensión de los determinantes de la vulnerabilidad y la identificación de sus posibles estrategias de solución, implica considerar a la juventud como una etapa del ciclo de vida donde confluyen activos que se acumulan y permiten el ejercicio de derechos, partiendo por el derecho de acceso a los satisfactores de las necesidades esenciales. En contextos con un marco normativo inadecuado, que no establezca deberes y derechos con claridad, y donde no existen condiciones de acceso y participación equitativa en la estructura de oportunidades, las personas pueden ver interrumpida su trayectoria de acumulación de activos.

Ese contexto se vuelve propicio para los llamados *comportamientos de riesgo*, es decir, prácticas juveniles potencial o efectivamente dañinas para quienes las ejercen y para otros, que no son privativas de los sectores juveniles en pobreza, pero que en contextos de deprivación socioeconómica ven acrecentada su probabilidad de ocurrencia y daño, debido a la debilidad o ausencia de varios factores protectores.

Las cuatro exclusiones juveniles de mayor impacto en las trayectorias de desarrollo. Los problemas de los que las políticas para la inclusión social deben hacerse cargo se relacionan con aquellas prácticas riesgosas que experimentan los jóvenes con mayores niveles de exclusión social – es decir, vulnerables-, junto con los factores estructurales que las determinan o que se relacionan indirectamente con su ocurrencia.

La *juventud en riesgo* es una categoría que hace referencia a jóvenes que enfrentan condiciones personales, familiares y de contexto que dificultan su desarrollo y su participación constructiva en la sociedad. Tales condiciones les hacen más propensos a comprometerse o ser sujeto de conductas que pueden generar consecuencias de alto costo para ellos que otros jóvenes que se desenvuelven en ambientes con mayores oportunidades y seguridades, en cuanto a posibilidades de lograr una transición exitosa a la vida adulta. La pobreza es, por tanto, un factor de susceptibilidad al riesgo, aunque no es el único factor de influencia sobre esta condición². El grado efectivo en que las personas son susceptibles a riesgos depende de varios factores, que se pueden clasificar en dos grandes grupos: los factores de influencia *del contexto*, que determinan las condiciones de participación en la estructura de oportunidades y que modelan actitudes y predisposiciones; y, los *determinantes próximos*, equivalentes a las prácticas que incrementan el riesgo de generación de consecuencias negativas o daños. En el primer grupo, están aquellas variables del entorno institucional, social y comunitario, como la calidad de la oferta educativa, las oportunidades de empleo, los valores socialmente dominantes, la densidad de las redes de servicios o niveles de conflictividad social relacionados con el uso de la violencia. En el segundo, se encuentran las prácticas de las personas, sus actitudes, disposiciones y valoraciones que influyen sobre sus comportamientos y decisiones.

En el caso de los jóvenes, se entiende que el proceso de inclusión social por vías convencionales, principalmente dado por la ecuación virtuosa socialización familiar/educación escolar/empleo decente, se ve en casi todos los países de la región, amenazada por barreras económicas, sociales y culturales entre la cuales destacan las siguientes:

- Pobreza monetaria de los hogares
- Escasez de oportunidades laborales de calidad (formales, seguras y estables)
- Oferta educativa insuficiente y de mala calidad
- Alta valoración cultural de patrones de éxito inalcanzables para la población excluida, generalmente centrados en el consumo de bienes y servicios suntuarios
- Estereotipos de la población excluida por razones de edad, raza, etnia, género, pobreza, lugar de residencia, identidad sexual, discapacidad u otras
- Opinión y comunicación públicas hostiles hacia la población excluida, centradas en la necesidad del “combate contra el delito” y con una demanda represiva focalizada en la población más pobre o diferente
- Reproducción de una cultura de la integración “alternativa” en algunos segmentos de la población más excluida, donde la integración funcional convencional por la vía de la educación y el trabajo llega a carecer de valor y sentido

² Ver más: Jara, P., Sorio, R. (2013). Redes de protección social Mejores respuestas para adolescentes y jóvenes. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Protección Social y Salud. Nota Técnica # IDB-TN-539.

- Surgimiento de una subjetividad de la exclusión que combina sentimientos de impotencia con lógicas pragmáticas de sobrevivencia, en algunos casos conducentes a comportamientos dañinos para quienes los protagonizan y/o para terceros

Las políticas de inclusión social tienen como contracara la exclusión. Estar en esa condición y experimentarla, incuba el surgimiento de prácticas que pueden interrumpir o distorsionar el proceso de acumulación de activos, competencias, valores, relaciones y saberes funcionales para una inclusión social sin riesgos. Entre ellas, destacan las siguientes:

- Disminución o estancamiento del proceso de aprendizaje y/o del rendimiento académico en las instituciones escolares
- Permanencia y cumplimiento formal de las etapas del proceso escolar, sin enseñanzas significativas ni útiles para la inclusión laboral efectiva
- Desvinculación voluntaria o involuntaria del sistema escolar
- Inicio temprano, desinformado y desprotegido de la actividad sexual, con el consiguiente riesgo de contraer enfermedades de transmisión sexual o reportar un embarazo.
- Paternidad o maternidad, deseada o no, programada o no, antes de la culminación exitosa del ciclo escolar
- Inserción precoz en el mercado de trabajo
- Extensión de la moratoria escuela-trabajo con prolongados períodos de inactividad.
- Participación voluntaria o forzada en redes delictuales
- Consumo excesivo de alcohol y drogas legales o ilegales
- Inserción en una cultura de la violencia, donde se puede ser víctima, victimario o ambos a la vez

Probablemente la lista de problemáticas y sus expresiones sea más amplia en el detalle. Sin embargo, a la hora de analizar los factores de mayor incidencia negativa sobre las trayectorias juveniles y, por tanto, las que más contribuyen a generar o perpetuar la exclusión, se pueden resumir en cuatro principales:

- Embarazo adolescente
- Consumo problemático de sustancias
- Desvinculación funcional (inactividad relacionada con no estudiar ni trabajar)
- Uso de la violencia

Estas situaciones y prácticas desencadenadas en contextos de exclusión, muchas veces se dan de manera concatenada y simultánea. Son potencial o efectivamente riesgosas, suelen dañar a quienes las protagonizan o se ven involucrados en las mismas y terminan profundizando la exclusión. Tanto ellas como los factores estructurales que las generan están presentes en todos los países de América Latina, con diferentes tendencias, magnitudes y expresiones, pero compartiendo una misma matriz originaria: exclusión estructural, incubación de culturas excluidas y prácticas juveniles de riesgo o daño. Este mecanismo de producción estructural de la exclusión y surgimiento de situaciones concretas que dañan a los sujetos bloquea sus posibles trayectorias de inclusión, por lo que debe ser objeto de políticas públicas que operen en dos niveles: la intervención de los mecanismos estructurales de la exclusión y la restauración de las condiciones a nivel de las trayectorias vitales de las personas.

En este último punto adquieren especial relevancia las intervenciones sociales que tienen algún componente de abordaje próximo en el trabajo a nivel micro, además de su interacción con los recursos de la estructura más amplia de oportunidades, que pueden intervenir sobre los primeros.

El rol estratégico de la intervención social. La oferta de programas y servicios para la inclusión social es el conjunto de recursos que son puestos directa o indirectamente a disposición de la población mediante acciones concretas que se constituyen en intervenciones sociales en la forma de iniciativas, campañas, programas, proyectos o transferencias. La relevancia de la oferta es el continente de los satisfactores y, por ende, ocupan un rol fundamental en la satisfacción de necesidades o en la creación de condiciones, para que puedan ser abordadas o resueltas desde las personas y sus entornos próximos.

El concepto de intervención social alude a un conjunto de acciones y relaciones programadas entre un sujeto institucional y un sujeto de intervención, que buscan generar de manera deliberada algún cambio en una situación inicial, para configurar una situación ideal o mejorada. La forma en que se lleven a cabo es por naturaleza variable, pues dependerá de la naturaleza del sujeto, los problemas priorizados y las acciones específicas que se quieran realizar

La intervención social es otra forma de nominar el espacio concreto de interacción entre los actores institucionales y los destinatarios de sus acciones, es decir, el espacio donde se concreta el *delivery* de los servicios y donde se produce el acoplamiento entre la oferta y la demanda. Esta dimensión micro social es el ámbito de la unidad mínima de interacción entre las personas: por una parte, una que encarna la intervención y el sentido de la política global, y otra cuya vida cotidiana busca ser alterada para experimentar algún tipo de cambio. Es este el dominio de la intervención social directa donde el instrumento fundamental es la conversación, lo que hace de esta instancia un espacio de comunicación que emerge como la variable crítica de todo el proceso.

En ese punto se habla de *modelos de intervención* para denominar la arquitectura básica que tiene un programa o proyecto, considerando: 1) las características de los problemas principales abordados, 2) las características de los adolescentes y jóvenes afectados por esos problemas, 3) la teoría de cambio subyacente, que conecta diagnóstico y resultados esperados; 3) las estrategias que se utilizan para trabajar sobre sus determinantes y lograr cambios en la situación inicial; y, 4) el tipo de resultados a los que se apunta mediante la implementación de esas estrategias. Por lo tanto, la idea de modelo no se refiere en este caso a una pauta ejemplar utilizada como referencia porque se considere buena práctica, sino más bien la lógica de la intervención y la consistencia interna que existe entre los cuatro factores anteriormente mencionados.

Cada punto cuenta con su propia complejidad, pero vale la pena detenerse especialmente en el que se refiere a las estrategias utilizadas para trabajar sobre sus determinantes y lograr cambios en la situación inicial. Esto es lo que de manera gruesa podría llamarse la "*metodología*" del programa, que incluye el tipo de servicio que se entrega, las actividades que se realizan y los métodos y técnicas utilizadas en la interacción con los jóvenes y sus entornos. Estos factores adquieren especial relevancia porque aquí se juega una parte importante de la *calidad* de las intervenciones.

Como se ha dicho en múltiples oportunidades, la evidencia sobre efectividad de intervenciones para la sustitución de comportamientos juveniles de riesgo existe, pero es todavía limitada, sobre todo en cuanto a señalar hallazgos observados en poblaciones en América Latina. A pesar de esto, existe un cuerpo de evidencias que vale la pena considerar, especialmente aquel que señala como factor determinante del éxito la existencia de una relación de calidad con el joven,

por parte de otro joven o por una persona adulta que pueda actuar a nivel motivacional y sirva de referente y modelo. Dicho vínculo debe idealmente sostenerse durante un tiempo razonable para la construcción de la confianza sobre la cual se abordan aspectos importantes, con el fin de incentivar cambios de comportamiento. Las expresiones que esto puede adoptar son muy diversas y es tan válido para un maestro de secundaria en la relación con sus estudiantes, para un profesional de salud que hace consejería contraceptiva, o como para un educador que busca desalentar la vida en calle o el regreso a la escuela. El factor común a estas situaciones es la calidad del vínculo que se establece con los chicos y esto plantea la interrogante de cuáles son las condiciones requeridas para lograr una relación de calidad con los jóvenes.

Esto involucra varios elementos en el análisis, como los criterios de selección del personal, el perfil requerido para la realización de actividades específicas, las necesidades de entrenamiento y supervisión de los agentes de trato directo y las estructuras de soporte que los programas y proyectos deben ofrecer para que esas interacciones sean consistentes y de calidad. Es así que en el centro del debate se pregunta por las *competencias* que deben tener los operadores de trato directo, y que aquí se entenderán como las habilidades que ellos deben poner en práctica en determinados escenarios para lograr determinados resultados.

Con estas consideraciones, el análisis de las intervenciones sociales debe procurar la identificación de ***los factores que contribuyen al éxito de las intervenciones sociales a nivel micro con adolescentes y jóvenes que se encuentran en situación de exclusión, vulnerabilidad o rezago***. De este modo, entramos de lleno en la discusión sobre calidad de las intervenciones sociales, entendiendo por esto las condiciones que agregan valor a las acciones realizadas en la interacción con los jóvenes para aumentar la probabilidad de que se logren sus objetivos. Es decir, se estudian cuáles son las características que se deben asegurar para que una intervención con jóvenes de dichas características pueda ser realmente efectiva.

Nota metodológica sobre el análisis de modelos y programas

El documento que se presenta a continuación sistematiza los principales aspectos de la discusión llevada a cabo en el diálogo de programas al que se hacía referencia en la presentación de este trabajo³. Luego de explicar en las secciones precedentes cuál fue el enfoque aplicado en el análisis y destacar las categorías principales que fueron utilizadas en este ejercicio, el capítulo siguiente hace un recorrido por los 4 aspectos identificados como principales a la hora de determinar las claves para el diseño y la implementación de estrategias de trabajo para lograr la inclusión social juvenil en el abordaje directo de los adolescentes y jóvenes:

- i. la composición de las intervenciones y la definición de su estrategia de intervención;
- ii. la selección de los determinantes de la vulnerabilidad y el riesgo efectivamente abordados en la intervención;
- iii. las metodologías utilizadas por los programas;
- iv. las competencias de los operadores de trato directo para el logro de objetivos de cambio.

Para facilitar la comprensión sobre el modo en que estos elementos deben ser abordados en el análisis de la teoría de cambio de una intervención social y para mostrar ejemplos de cómo se operacionalizan los componentes claves de su diseño, en cada tema se presentan algunos de

³ La División de Protección Social y Salud del Banco agradece a los gestores, directivos, técnicos y especialistas que participaron en este diálogo, haciendo valiosos aportes al debate regional sobre mejoras de la calidad en los servicios para la inclusión social. Algunas de las descripciones y desarrollos incluidos en este análisis fueron aportados durante el taller. Otros aspectos de la organización de contenidos, análisis comparado y proyecciones es responsabilidad de los autores.

los casos incluidos en esta muestra de experiencias. En el capítulo final, se sintetizan los elementos principales observados en el análisis y se entregan algunas recomendaciones importantes para la formulación e implementación. Para orientar la lectura de las secciones incluidas a continuación, se presenta un cuadro con las descripciones sintéticas de los programas y servicios incluidos en este diálogo.

Cuadro N°1

Síntesis de Programas Analizados

Identificación de programas	Descripción
<p>Argentina</p> <p>Programa de Asistencia y Recuperación de Jóvenes Adictos</p> <p>Obispado de San Isidro</p>	<p>Consiste en un modelo de abordaje implementado por el Obispado de San Isidro para la inclusión social de jóvenes vulnerables que se encuentran en riesgo de consumo de sustancias psicoactivas en villas, barrios pobres o asentamientos precarios. Se desarrolla geográficamente dentro de cuatro Centros Barriales que se encuentran bajo la órbita de la Diócesis de San Isidro, en la Provincia de Buenos Aires (Argentina). Su primera etapa de funcionamiento en carácter piloto ha tenido por objetivo informar el diseño de políticas de base territorial para la prevención y atención de adicciones entre jóvenes en contextos urbano-marginales y la reducción de los índices de delincuencia entre jóvenes adictos y en riesgo.</p> <p>La intervención se basa en la existencia de Centros Barriales localizados en la propia comunidad. El centro actúa como dispositivo para enfrentar la problemática de las adicciones. Su objetivo es generar un ambiente de inclusión para los jóvenes, ofreciendo condiciones favorables para brindar orientación, contención y atención de personas que se encuentran en situación de consumo de sustancias psicoactivas y también para aquellos jóvenes que no consumen pero que se encuentran en una acuciante situación de vulnerabilidad.</p> <p>En los centros funcionan los equipos de trabajo responsables de la búsqueda activa, el contacto inicial, la contención, la intervención y el acompañamiento con los jóvenes. A partir de la valoración diagnóstica de cada caso, diseñan, desarrollan y evalúan las propuestas preventivas y terapéuticas. Están integrados por un referente de la comunidad, un director de centro, un psicólogo y los operadores barriales a los que se suma el apoyo de profesionales de especialidad y con experiencia en adicciones, principalmente del campo de la psiquiatría.</p>
<p>Uruguay</p> <p>Ciudadela (Centro de Información, Asesoramiento, Diagnóstico y Derivación en Drogas)</p> <p>Junta Nacional de Drogas Presidencia de la República</p>	<p>Programa orientado a brindar, de forma gratuita, información, asesoramiento, diagnóstico y derivación oportuna a personas con uso problemático de drogas, familiares y/o referentes socioafectivos provenientes del sistema asistencial, judicial o por motivación personal. Es uno de los dispositivos que forman parte de la Red Nacional de Drogas, conjunto de iniciativas de prevención, atención, tratamiento e inserción social para personas con uso problemático de drogas.</p> <p>La red conecta e integra 19 dispositivos de atención, asesoramiento y diagnóstico, un dispositivo residencial por región y dos centros nacionales especializados junto a la red territorial de dispositivos comunitarios consistentes en Centros de Escucha y Dispositivos de Proximidad.</p> <p>En el caso de Ciudadela, se trata de uno de los dispositivos que hacen parte del sistema que organiza la oferta de atención y tratamiento para personas con uso problemático de drogas en el país. Puede acceder a este servicio la ciudadanía en general con interés en consultar acerca de la temática, técnicos que intervienen en poblaciones con consumo, niños, niñas, adolescentes y adultos con uso problemático de drogas y sus familiares.</p>

Identificación de programas	Descripción
	<p>Es un centro de información, asesoramiento, diagnóstico y derivación en drogas. Brinda información a la ciudadanía en general, orienta a técnicos, docentes, estudiantes y demás interesados en el tema, asesora a usuarios de drogas, sus familiares y/o referentes socioafectivos. Además, realiza un diagnóstico, derivación y seguimiento. Estos dispositivos funcionan en coordinación con los otros dispositivos del sistema. En el primer nivel de atención, se encuentran las policlínicas de salud, los dispositivos de Tratamiento de Base Comunitaria, los Equipos de Proximidad y los Centros de Escucha. En el segundo nivel de atención están los centros ambulatorios y los centros diurnos, mientras que en el tercer nivel de atención de la red están los centros de internación diurna y centros residenciales regionales de larga estadía.</p>
<p>Brasil Programa Caminho Melhor Jovem Secretaria de Esporte, Lazer e Juventude do Governo do Rio de Janeiro</p>	<p>Programa dirigido a los jóvenes de 15 a 29 años que viven en favelas donde están presentes Unidades de Policía Pacificadora que han intervenido en esos territorios para recuperarlos del tráfico y la violencia. El objetivo general del programa es lograr la inclusión social y productiva de los jóvenes, en especial, de aquellos que presentan mayores condiciones de vulnerabilidad por su experiencia con bandas organizadas de tráfico de drogas, su exposición a la violencia, su desvinculación con la escuela o el trabajo formal, por cumplimiento de medidas socioeducativas o egreso del sistema penitenciario y por maternidad o paternidad precoz.</p> <p>El programa opera en los territorios mediante Unidades Territoriales de Atención (UGT), equipos técnicos formados por consejeros, tutores y profesionales de especialidad que hacen la intervención de primera línea. Los consejeros tienen la función de diagnosticar, formular planes de acción, orientar y servir de referentes a los jóvenes mientras inician procesos con otras instituciones. Los tutores, por su parte, se encargan del acompañamiento personalizado a los casos de mayor vulnerabilidad, y los profesionales de especialidad atienden áreas donde hay necesidades específicas, principalmente psicosocial, social y laboral.</p> <p>En conjunto, estas acciones se integran en un sistema de atención integral a los jóvenes, que articula la oferta y demanda de servicios sociales y genera nuevas oportunidades económicas y de inserción educativa, laboral y social, por medio de convenios con otros proveedores estatales o municipales de la oferta regular de servicios que intervienen en un segundo nivel bajo el esquema de referencia y contra referencia que el sistema ha dispuesto, para asegurar el acceso efectivo de los jóvenes a esos servicios.</p>
<p>Uruguay Programa REVUELOS Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) Asociación Civil Gurises Unidos</p>	<p>Programa dirigido a niños, niñas y adolescentes de la zona metropolitana de Montevideo que se encuentran en calle, en situación de extrema vulnerabilidad. El objetivo del programa es el mejoramiento de condiciones de bienestar, mediante la sustitución de comportamientos de riesgo para una reducción del daño experimentado en la vivencia en calle y mediante la búsqueda de alternativas que ofrezcan condiciones más propicias para su inclusión social efectiva.</p> <p>Es un dispositivo para el abordaje específico de la situación de calle que opera mediante equipos de educadores que despliegan un conjunto de acciones bajo un esquema altamente intensivo en acompañamiento, para lograr en los jóvenes la generación de un proyecto de vida alternativo a su vivencia en calle. Su intervención equivale a la captación y primeros vínculos que despliega la red interinstitucional de atención y protección a niños, niñas y adolescentes con experiencia de vida en calle, creada por el Ministerio de Desarrollo Social y el INAU, y que opera en consorcio con otros servicios públicos y organizaciones de la sociedad civil.</p> <p>La metodología de trabajo del programa se basa en la acción de duplas de educadores que captan, intervienen y acompañan a los niños y adolescentes en todos los escenarios en los que se desenvuelven cotidianamente, incluidos los centros de</p>

Identificación de programas	Descripción
	privación de libertad, las clínicas de salud mental, los asentamientos, las pensiones y los hogares de tiempo completo.
<p>Uruguay</p> <p>Programa Jóvenes en Red Instituto Nacional de la Juventud Ministerio de Desarrollo Social</p>	<p>Programa dirigido a jóvenes entre 14 y 24 años de edad que están desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de trabajo. Su población objetivo está compuesta por aquellos que no estudian ni culminaron el ciclo básico, pertenecen a hogares en situación de vulnerabilidad y no tienen un empleo formal.</p> <p>El objetivo general del programa es apoyar la revinculación de estos jóvenes, facilitando su acceso y permanencia en el sistema educativo y el mercado del trabajo. Opera en los territorios a través de equipos socioeducativos que brindan acompañamiento a los jóvenes y les apoyan a conseguir metas pactadas en un acuerdo educativo.</p> <p>Para lograrlas, el programa desarrolla dos líneas: la de formación, en la que se imparten talleres de iniciación a la formación profesional, talleres socioeducativos y modalidades flexibles de formación o acreditación de la educación formal, y la línea laboral que incluye talleres de orientación vocacional y acciones de intermediación.</p> <p>El programa es interinstitucional e involucra al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Turismo y Deporte, el Consejo de Educación Técnico Profesional - UTU, el Consejo de Educación Secundaria y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).</p>
<p>Brasil</p> <p>Centros Urbanos de Cultura, Arte, Ciência e Esporte (CUCA)</p> <p>Prefeitura Municipal de Fortaleza del Estado de Ceará</p>	<p>Consiste en el principal componente del Programa Integrado de Políticas Públicas da Juventude de Fortaleza. Los centros son equipamientos públicos localizados en diferentes regiones administrativas de Fortaleza y en áreas de alta concentración de familias de bajos ingresos y en situación de vulnerabilidad de la ciudad. En ellos se desarrollan actividades artísticas, culturales y deportivas dirigidas a población entre 15 y 29 años de edad.</p> <p>La estrategia general del programa es mejorar la oferta deportiva, cultural y recreativa para contribuir al desarrollo integral de los jóvenes, especialmente aquellos que se encuentran en situación de riesgo. Con este acceso se pretende que aumenten las oportunidades para mejorar niveles de escolaridad y adquirir habilidades laborales y sociales básicas para el ingreso y permanencia en el mercado laboral. Consistente con ese propósito, el objetivo de cada centro es posibilitar el acceso a información, a bienes y equipamientos culturales, artísticos y tecnológicos, con una oferta complementaria de capacitación en las áreas de cultura, arte y deporte.</p> <p>La gestión del centro está a cargo de una organización social o de un Instituto CUCA, entidad con personalidad jurídica de derecho privado, sin fines de lucro, de interés colectivo, con autonomía administrativa, operacional y financiera. Ésta suscribe un contrato de gestión con la Coordinación Especial de Políticas Públicas de Juventud de la Prefectura.</p> <p>La oferta de cada centro incluye cursos de formación de corta duración, actividades complementarias de apoyo a la reinserción social y prevención de comportamientos de riesgo, y otras líneas de ejecución programática desarrolladas por el municipio. Los resultados de largo plazo de la intervención son observados a través de indicadores relativos a la reducción de embarazos no planeados, el aumento de la empleabilidad, la disminución del abandono escolar de los adolescentes de 14 a 24 años y la mejora en la participación en actividades recreativas y comunitarias.</p>

Identificación de programas	Descripción
<p>Paraguay</p> <p>Programa PAINAC (Programa de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes que Viven en la Calle)</p> <p>Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia</p>	<p>Programa dirigido a los niños, niñas y adolescentes que viven en las calles, han perdido vínculos con sus familias o se han vuelto inseguros para ellos. El objetivo del programa es disminuir progresivamente el número de menores de edad que viven en las calles, generando dispositivos de protección, de apoyo en la emergencia, de disminución de daño, de desestructuración de la vida en la calle y de apoyo a procesos de salida definitiva de ella.</p> <p>El programa se ejecuta en la capital y en los departamentos Central y Alto Paraná. Forma parte del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral instalado desde el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia. Opera a través de un equipo de educadores, educadoras y profesionales dependientes de organizaciones de la sociedad civil que, actuando como entes autónomos descentralizados, co-ejecutan el programa en los territorios donde interviene.</p> <p>El modelo del programa contempla un conjunto de dispositivos que ofrecen distintas alternativas de abordaje a la situación de calle de los niños y adolescentes con los que trabaja. Su diseño combina la acción de los educadores que trabajan directamente en calle con dispositivos residenciales orientados a proveer refugio provisional (centro abierto) o estadía transitoria (centro de protección), mientras se consiguen otras alternativas residenciales de carácter más permanente, que no impliquen internación. El modelo se completa con la acción socioeducativa organizada en un centro de convivencia pedagógica que ofrece un sistema de convivencia alternativa donde se ejercitan nuevas competencias sociales, se trabaja en la generación de proyectos de vida fuera de la calle y se acompaña el proceso de transición y adaptación de los niños y adolescentes a sus nuevos esquemas.</p>
<p>Chile</p> <p>Programa Abriendo Caminos Ministerio de Desarrollo Social</p>	<p>Programa dirigido a niños, niñas y jóvenes de 0 a 18 años de edad, cuyo padre, madre y/o tutor adulto y principal responsable de su cuidado se encuentra recluso cumpliendo una pena privativa de libertad. Forma parte de los programas de apoyo a familias vulnerables del sistema de protección social chileno.</p> <p>El programa es un sistema de apoyo integral donde el foco de la intervención es el niño, adolescente o joven, la estrategia de trabajo es personalizada e incluye a la familia. En el caso de los niños(as) y adolescentes de familias con personas privadas de libertad, su objetivo es que cuenten con condiciones que permitan una trayectoria de desarrollo acorde a sus necesidades y potencialidades, con especial énfasis en la salud, la nutrición, la estimulación temprana, el desarrollo psicomotor y la educación inicial para niños pequeños y en edad preescolar. En el caso de los adolescentes y jóvenes que son hijos o dependen de personas privadas de libertad, el programa busca generar condiciones óptimas para una trayectoria de inclusión social positiva, con énfasis en educación y formación laboral.</p> <p>El modelo de intervención del programa considera tres elementos principales. Los consejeros familiares, que actúan como puerta de entrada y principal punto de contacto del sistema con la familia, se encargan de gestionar recursos en la red socioasistencial para la cobertura de las necesidades básicas de las familias, y de trabajar con ellas en la formación de capacidades y competencias parentales para el mejor cuidado de sus hijos e hijas menores de edad. Los tutores, por su parte, son los que trabajan directamente con los chicos a partir de los 7 años de edad, bajo un esquema de acompañamiento que pone énfasis en la adquisición de modelos y valores positivos y en el desarrollo de habilidades no cognitivas. Los profesionales de apoyo complementan el trabajo de consejeros y tutores atendiendo ámbitos específicos como apoyo psicológico, psicopedagógico y de gestión cultural comunitaria.</p>

Capítulo 2

Análisis de teorías de cambio y rol de componentes principales

Modelos de intervención y estrategias de proximidad

Los comportamientos juveniles de riesgo de mayor prevalencia y que, en contextos de alta vulnerabilidad, pueden generar peores consecuencias sobre las trayectorias de desarrollo e inclusión de adolescentes y jóvenes son muy diversos. Por lo tanto, es esperable una alta variabilidad de escenarios, actores, estrategias y técnicas en el abordaje de cada uno. La simple relación lógica entre variables de incidencia que actúan como causales del problema principal, características, alcances y efectos observados de ese problema, soluciones implementadas para actuar sobre esos determinantes y el tipo de resultados a alcanzar en el corto, mediano y largo plazo como resultado de esas soluciones, en la práctica, no resulta tan lineal. Sin embargo, es importante no perder de vista que, por complejo que sea el problema a abordar, es imprescindible tener claridad sobre el modelo escogido y el rol de los principales componentes que forman parte de ese diseño.

En el caso de las intervenciones dirigidas a jóvenes en situación de exclusión o que enfrentan un alto riesgo de estar excluidos, existen varias opciones para abordar las distintas problemáticas. Si se valoran en su mérito alternativas como tutorías juveniles, equipamientos comunitarios para el deporte y la cultura, o dispositivos de apoyo psicosocial en calle, por mencionar algunos, no es posible decir cuál es más pertinente sin tener a la vista el perfil de la población a intervenir, la naturaleza del problema que se busca revertir, y las reglas y recursos que le ponen límite a lo que puede ser el modelo de intervención.

Para entender cómo funcionan las propuestas de abordaje de comportamientos juveniles de riesgo, hay que considerar como mínimo 6 elementos en el análisis: (i) el perfil de la población objetivo, esto es, las características de los adolescentes y jóvenes que conforman el universo de la intervención; en este punto se vuelven particularmente importantes distinciones como subtramo de edad, género, composición familiar, características barriales o comunitarias, preexistencia de comportamientos de riesgo y severidad del comportamiento según efectos observados; (ii) el problema, es decir, la caracterización de la situación que es necesario revertir, en virtud de los efectos nocivos que genera o puede producir en la población meta; (iii) el escenario de intervención, es decir, el o los ámbitos donde ocurren las actividades propias de la intervención; desde luego hay denominadores genéricos que son distintivos como el hogar, el barrio, la comunidad o la escuela, pero los modelos de intervención más complejos van destacando otros escenarios, como la calle, los dispositivos de tratamiento o la combinación de distintos escenarios dentro de un esquema organizado de múltiples intervenciones con la misma población; pero, tan importante como identificar el espacio donde se despliegan las actividades que constituyen la intervención es la caracterización de ese escenario, a fin de determinar las

implicancias del mismo para la metodología; (iv) el dispositivo de intervención, esto es, la unidad física (un centro) o fáctica (un equipo psicosocial que hace trabajo territorial) a través de la cual se realizan las intervenciones que son claves para el proceso de cambio y que canalizan la o las prestaciones principales del programa; el dispositivo, por lo tanto, incluye tanto al equipamiento donde ocurren físicamente las interacciones entre operadores y jóvenes como al equipo a cargo de la intervención; (v) la metodología, referida a las estrategias, técnicas e instrumentos utilizados en la vinculación con los jóvenes; y (vi) la vinculación de esos dispositivos con otros recursos del sistema socioasistencial.

En consecuencia, aunque los componentes estructurales sean constantes, pueden generarse diseños muy distintos. El análisis del modelo de intervención del Programa de Asistencia y Recuperación de Jóvenes Adictos del Obispado de San Isidro en Buenos Aires, Argentina y del Centro de Información, Asesoramiento, Diagnóstico y Derivación en Drogas de Uruguay representan dos opciones distintas para organizar servicios y desarrollar intervenciones con los adolescentes y jóvenes que sirven para ilustrar estos alcances.

Programa de Asistencia a Jóvenes Adictos del Obispado de San Isidro

El consumo problemático de sustancias psicoactivas ilegales se ha convertido en una de las principales preocupaciones para la política social y de seguridad ciudadana en la región. La proliferación de redes de narcotráfico, la mayor facilidad en el acceso a psicotrópicos y la aparición de drogas duras de mayor poder adictivo y peores efectos sobre la salud han hecho sentir sus devastadoras secuelas sobre un conjunto especialmente vulnerable de la población, los adolescentes y jóvenes. Los efectos físicos y psicológicos del uso prolongado de estas sustancias son bien conocidos, así como sus consecuencias sobre la pérdida del capital humano y social de los consumidores y sus familias. Sin embargo, no están tan claros los avances y logros en materia de políticas, no sólo de las que buscan intervenir a través del control de la oferta, sino también de las que buscan desincentivar el consumo por el lado de la demanda. Si bien muchos países están montando dispositivos para la prevención del comportamiento juvenil de riesgo asociado al consumo de drogas, todavía falta desarrollar modelos más eficaces en evitar o gestionar los riesgos asociados a ello y, en definitiva, disminuir el uso abusivo de drogas ilegales.

El problema del consumo afecta principalmente a la población juvenil. De hecho, sustancias como la marihuana, la pasta base de cocaína, el crack y el clorhidrato de cocaína son las drogas ilícitas de más alto consumo en la región, generando mayores problemas en jóvenes de alta vulnerabilidad social. Aunque la práctica del consumo es transversal a todos los estratos socioeconómicos, los jóvenes urbanos de sectores de bajos ingresos son los más vulnerables a los daños generados por el consumo: deterioro de su autoestima, problemas graves de sociabilidad, deterioro en el rendimiento escolar o laboral, desintegración de vínculos familiares y mayor empobrecimiento. El consumo indebido de drogas es un obstáculo para el desarrollo psicosocial y de habilidades que favorecen la inclusión social de los consumidores, reforzando, en definitiva, trayectorias de exclusión social.

Las situaciones más agudas y que más requieren de acciones de prevención y apoyo son aquellas donde la adicción de los consumidores lleva al deterioro físico, psíquico, emocional y a la pérdida de oportunidades para seguir una trayectoria positiva de inserción. Lo particular de este fenómeno es que los mayores factores contextuales de riesgo en el consumo de drogas son los típicos de la exclusión social y la pobreza, y se transforman, a su vez, en sus consecuencias: las condiciones de aislamiento y marginalidad urbana, la falta de acceso oportuno a servicios de salud, la falta de oportunidades para estudiar y trabajar, la precaria inserción laboral o educativa y la carencia de mecanismos de contención en el espacio familiar y comunitario son factores de riesgo en el consumo, pero se ven perpetuadas cuando existen prácticas relacionadas a la venta y uso de drogas. Peor todavía, cuando frente a la casi total ausencia del Estado y sus instituciones en los territorios, el microtráfico se transforma en una estrategia de supervivencia para los consumidores de bajos recursos.

Frente a esta realidad, el Obispado de San Isidro de la Provincia de Buenos Aires en Argentina ha desarrollado un modelo de atención de base comunitaria para contribuir a la prevención y atención de adicciones entre jóvenes de contextos urbano-marginales extremos. El proyecto tiene un fuerte arraigo territorial y su marco geográfico corresponde a la Diócesis de San Isidro, situada al norte de la Ciudad de Buenos Aires, en la que convive una población marcada por grandes desigualdades económicas. Aquí destacan las villas o asentamientos, conglomerados de poblaciones de bajos ingresos y de alta vulnerabilidad social originados por ocupaciones irregulares que han dado origen a tramas urbanas no organizadas. Las viviendas son precarias y se caracterizan por la alta densidad poblacional y el hacinamiento. A las malas condiciones del hábitat se suma la falta absoluta de equipamiento social básico, la pobreza y la falta de acceso a oportunidades educativas y laborales. En esta escasez de oferta se destaca también la ausencia de recursos institucionales para tratar el consumo y las adicciones. La probabilidad de acceder a programas terapéuticos por parte de los jóvenes adictos que habitan en las villas se ve disminuida porque, por la naturaleza de estos enclaves, la presencia de actores del Estado suele ser escasa. Por último, la mayor parte de los jóvenes a los que va dirigido el programa no estudia ni trabaja, tienden a pasar su día en el barrio, reuniéndose en la calle, habitualmente en las “esquinas”, sin supervisión adulta y desarrollando vínculos y hábitos no siempre saludables o seguros. Quienes se juntan en la esquina tienden a potenciar el consumo de diferentes sustancias.

El modelo básico de asistencia del proyecto opera a través de Centros Barriales que funcionan como “puerta de acceso” para orientar, contener y atender a quienes sufren adicciones. Se encuentran ubicados en zonas aledañas a las villas para evitar que disputas territoriales impidan el acceso a los centros por parte de algunos jóvenes. Los centros cuentan con un equipo básico compuesto por: (i) el Referente Social, que lidera al equipo de trabajo; (ii) el Director, que se encarga de coordinar el funcionamiento general del centro, actúa como enlace externo y opera como nivel intermedio entre el Referente y los operadores; (iii) los operadores barriales, que pertenecen a la propia comunidad y son los encargados de realizar la búsqueda activa de los jóvenes, actuar como contacto inicial y motivarlos a acercarse al centro e iniciar un proceso de participación, se encargan de la acogida de los jóvenes y de su acompañamiento a lo largo del

proceso; (iv) el psicólogo, profesional con experiencia en materia de adicciones y que actúa como responsable del componente terapéutico dentro del centro, realizando intervenciones individuales y grupales, en permanente coordinación con los operadores y demás profesionales de apoyo ligados al centro; y (v) el psiquiatra, que brinda asesoramiento a los equipos conformados por los operadores y psicólogos, actúa como instancia de consulta, realiza intervenciones puntuales y orienta en el uso de los recursos zonales para la referencia a la atención psiquiátrica.

El modelo contempla la construcción de capital social en base a la presencia y vínculo de su equipo con la comunidad y a la realización de actividades lúdicas (en la medida que los casos individuales lo permitan) y formativas (talleres) provistas por instituciones (estatales y civiles) con las que el centro barrial formaliza acuerdos de cooperación. Los operadores barriales, que hacen un trabajo eminentemente territorial, identifican a los jóvenes que pueden ser candidatos prioritarios para la intervención y los invitan a participar de las actividades del centro. El trabajo que realizan los operadores no se considera propiamente terapéutico y está orientado a generar conciencia sobre el problema, interés en iniciar un cambio y confianza en que esto es posible. Tras él intervienen los otros operadores del Centro (referente social, talleristas y profesionales de especialidad) una vez que se han generado condiciones de cercanía y confianza que son esenciales para favorecer la canalización de expresiones de deseo de alejamiento de las drogas y la aceptación de la oferta de apoyo terapéutico y su acompañamiento.

El modelo de intervención parte de la premisa que el mismo barrio tiene en sus vecinos la capacidad de resiliencia, la capacidad de crear los anticuerpos necesarios para rodear a los jóvenes del afecto que necesitan y que eso se puede convertir en su principal factor de protección frente a la vulnerabilidad del propio entorno y su consumo. Asimismo, el valor del centro y sus equipos es operar como espacio de escucha desde donde es posible comenzar a realizar cambios de fondo que les permitan recuperar el sentido de la vida, volver a la escuela, obtener algún trabajo y adoptar algún propósito constructivo que ordene sus vidas, generando rutina y disciplina para lograrlo. Como el abordaje comunitario de la problemática de las adicciones en jóvenes vulnerables es la clave del modelo, los operadores pertenecen a las propias comunidades, por su grado de conocimiento de esa realidad, por su legitimidad ante la comunidad y porque su natural proximidad con los jóvenes facilita la generación de vínculos de confianza con ellos.

Esto es importante porque tiene que ver con el segundo principio metodológico que estructura la intervención: el abordaje integral e individual de la problemática requiere del establecimiento de vínculos de confianza sólidos con los jóvenes en situación de adicción. Estos vínculos sólo pueden construirse a partir de la presencia y la cercanía, y ésta se refiere al tipo de presencia: no se trata de un acompañamiento pasivo, mediado por instituciones o protocolos, sino de una compañía activa que se hace parte de la cotidianeidad del joven. Desde esta perspectiva es que la intervención se sustenta en cuatro pilares: (i) debe haber cercanía física y emocional con el objetivo de generar el conocimiento profundo que se necesita para el manejo de cada caso; (ii) la atención debe ser promovida activamente y en el momento oportuno (responder prontamente

a la demanda); (iii) se debe generar confianza a través de un vínculo personal basado en el afecto y el buen trato; (iv) el acompañamiento debe extenderse por todo lo que dure el proceso de motivación, deshabitación a las drogas y desarrollo de rutas alternativas de inclusión en materia de estudios o trabajo.

En los centros barriales los psicólogos, trabajando en equipo con los psiquiatras, establecen un diagnóstico situacional inicial y realizan un seguimiento continuo que permite evaluar si el dispositivo ofrecido es el indicado. La intervención profesional se produce tanto a nivel grupal como individual, manteniéndose en forma permanente un contacto fluido con los operadores. En los casos en que los jóvenes revisten peligrosidad para sí mismos o para terceros, se les deriva a un centro de internación.

El alcance de los centros es limitado. Por tal razón, es necesario articular con otras instituciones y proveedores de servicios para potenciar su alcance y dar una respuesta integral a la problemática de los jóvenes. Para esto, se identifican algunos puntos de articulación relevantes con los distintos sectores (salud, educación, judicial) y se procede a articular procesos o acciones de las áreas mencionadas con las correspondientes estructuras municipales pertenecientes al área geográfica de los centros.

Dispositivo Ciudadela de la Junta Nacional de Drogas del Uruguay

La política nacional de atención y tratamiento a usuarios con consumo problemático de drogas en el Uruguay resulta de una serie de reformas a diversas políticas, en particular la sanitaria, que, al adoptar nuevos principios rectores, han dado origen a un nuevo diseño de la oferta. Se trata, en primer término, de trabajar desde la promoción de la salud con énfasis en los factores determinantes del entorno y los estilos de vida de la población y, en segundo, de trabajar con un marco de corresponsabilidad en el que la intersectorialidad de las políticas de salud se refleje en circuitos interinstitucionales para la atención integral de la población. Además de reafirmar la vocación de universalidad de los servicios, el enfoque vigente destaca la necesidad de organizar la oferta sociosanitaria de forma tal que se garantice la equidad, continuidad y oportunidad de las prestaciones, y de generar diversas respuestas que permitan abarcar ampliamente el espectro que va desde la orientación preventiva al tratamiento y la reinserción social de las personas usuarias de drogas.

Como resultado, en el ámbito de la oferta de atención y tratamiento para personas con problemas de consumo, se ha creado la Red Nacional de Drogas (RENADRO), una forma ordenada y estratificada de organizar los recursos para satisfacer las necesidades sanitarias de la población usuaria de drogas. Esta red no parte de cero, sino que se construye desde definiciones estructurales anteriores: dentro de los programas integrales nacionales definidos como prioritarios se encuentran los de Salud Mental y de Atención a Usuarios Problemáticos de Drogas, los cuales incluyen actividades de promoción, protección, recuperación, rehabilitación y cuidados paliativos de las personas, además de acceso a la tecnología y medicamentos

aprobados en el Formulario Terapéutico de Medicamentos. Bajo la normativa vigente, los usuarios y pacientes tienen derecho a recibir atención en materia de drogodependencia, incluido el apoyo presencial o telefónico disponible de manera continua, acceso a policlínicas de atención ambulatoria multidisciplinaria e internación por intoxicación severa y atención a familiares o referentes afectivos.

Por ello, esta estrategia apunta a la complementación y profundización de acciones desde diversas áreas de intervención, partiendo por una estrecha coordinación con los servicios de salud. De hecho, desde el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) se han definido prestaciones mínimas dirigidas a la población con uso problemático de drogas, que quedan garantizadas por la legislación vigente. Sobre esta base, la RENADRO pretende facilitar el acceso de los usuarios a estas prestaciones, por lo que oficia un rol clave de coordinación interinstitucional entre estos prestadores y también con aquellos otros actores no comprendidos en el SNIS, a la vez que realiza algún tipo de intervención en materia de drogas. En la práctica, esto ha significado la promoción de redes de intervención orientadas no sólo a asegurar el piso básico, sino también al otorgamiento de nuevas prestaciones por sobre las mínimas establecidas, a partir de la coordinación y planificación de la atención a usuarios de drogas desde una red que reúna tanto a instituciones públicas y privadas como a usuarios de servicios y a representantes de la comunidad. En consecuencia, la RENADRO ha sido conceptualizada como un modelo de intervención para personas con uso problemático de drogas, que se caracteriza por tener un diseño que asegura la continuidad de atención en los diferentes niveles y orienta sus acciones hacia el abordaje integral de la problemática.

Este modelo interinstitucional y sistémico para el abordaje integral del consumo problemático de drogas contempla tres niveles de atención. El primer nivel incluye tres tipos de dispositivo: (i) las Policlínicas de Salud, esto es, centros de atención médica general de baja complejidad, que incluyen dispositivos de salud mental y algunas otras especialidades médicas; (ii) los dispositivos de Tratamiento de Base Comunitaria (TBC), que operan de manera descentralizada y con fuerte arraigo territorial y funcionan como puntos de atención para la orientación, asesoramiento, diagnóstico y derivación de casos. Estos se pueden implementar mediante las modalidades “Equipos de Proximidad” y “Centros de Escucha”. Los primeros, conocidos como “Aleros”, son duplas técnicas que dan cuenta de las redes y los usuarios problemáticos de drogas en un territorio determinado. Hacen trabajo de captación en calle y promoción de redes institucionales, sociales y locales para gestionar soluciones en los ámbitos preventivo, asistencial, de inclusión social, de gestión de riesgos y daños. Por su parte, los Centros de Escucha son puntos de atención integrados por técnicos y no técnicos, que están instalados en el corazón de las comunidades y barrios, tienen exigencias mínimas para la accesibilidad y cuya función es actuar como primer referente con escucha inmediata, orientación, acompañamiento y derivación. A estos dispositivos se suman (iii) los centros de orientación, consulta, diagnóstico y derivación, denominados Dispositivos Ciudadela. En la práctica, son puntos de ingreso a la Red Nacional de Drogas que funcionan en todas las regiones del país, en los que se brinda información, asesoramiento, diagnóstico y derivación a usuarios problemáticos, sus familiares y/o referentes socio-afectivos, ya sea que estos se acerquen por iniciativa propia o sean derivados por el sistema asistencial o el judicial. Cada dispositivo está integrado por técnicos especializados

como psiquiatras, psicólogos, trabajadores y educadores sociales. Además de recibir, diagnosticar y derivar a niños, adolescentes y adultos según lo requiera su situación, estos equipos son los encargados de brindar contención, apoyo e información a quienes lo necesitan, así como de realizar el seguimiento de todos los casos.

Por su parte, los dispositivos del segundo nivel de atención incluyen, en primer lugar, la modalidad de Centro Ambulatorio, que brinda asistencia a usuarios problemáticos de drogas bajo el esquema de respuesta breve. Se trata de una modalidad con permanencia limitada de los usuarios (permanecen por algunas horas mientras se ejecuta el protocolo de respuesta rápida o la intervención terapéutica respectiva) y con baja frecuencia, semanal o quincenal, según corresponda. En segundo lugar, este nivel contempla la modalidad de atención en Centro Diurno, abordaje no residencial, en la cual la permanencia es más prolongada que en la ambulatoria, pero sin constituir una alternativa de internación, y cuya frecuencia es de al menos tres veces por semana con una estructuración mínima de cuatro horas diarias (diario o alterno). En tercer lugar, el segundo nivel incluye la modalidad de los Centros Residenciales Regionales, esto es, dispositivos de atención para usuarios de drogas que funcionan con régimen de alojamiento de 24 horas o modalidad residencial de corta estadía que puede extenderse hasta por 90 días. Esta última constituye una forma intensiva de tratamiento que favorece la recuperación biológica, psicológica y social del usuario y opera como espacio terapéutico-educativo permanente.

En cuanto a los dispositivos contemplados en el tercer nivel de atención, estos incluyen los Equipos de Respuesta Integral en Crisis Adictivas (ERICA), espacios de internación hospitalaria dispuestos para estadías breves, indicadas en crisis agudas, o para quienes presentan complicaciones médicas o psiquiátricas que requieren los recursos disponibles en un hospital general o especializado. Aquí se efectúa la evaluación médica y psiquiátrica diagnóstica, se aplica el tratamiento de desintoxicación, se coordinan las estrategias terapéuticas disponibles en la red asistencial para promover la rehabilitación, y se brinda orientación, apoyo y tratamiento a la familia del paciente. Además, este nivel incluye los dispositivos residenciales de carácter nacional para mediana y larga estadía, que funcionan con régimen de alojamiento de 24 horas y con permanencia prolongada hasta un año. Por último, completan la red las Unidades Móviles de Atención que funcionan como consultorios itinerantes montados sobre vehículos especialmente adaptados para el desarrollo de las necesidades específicas del programa.

Abordaje de los determinantes de la vulnerabilidad juvenil

Uno de los principales factores de éxito en cualquier intervención es su capacidad para abordar efectivamente las condiciones que causan el problema. La expectativa de resultado debe ser congruente con el tipo de estrategia que se implementa para producir el cambio deseado. La intervención social en contextos de vulnerabilidad o exclusión no es la excepción. Por el contrario, muchas propuestas suelen enfrentarse a la imposibilidad de influir en las variables de carácter estructural que generan el problema o, incluso, de abarcar al mismo tiempo el conjunto de determinantes que deben ser afectados, como mínimo, para lograr cambios sostenibles en la situación que se quiere modificar. Dicho de otra manera: una intervención tendrá pocas o nulas probabilidades de éxito si en su diseño existen inconsistencias o asimetrías entre los determinantes del problema y las variables efectivamente abordadas. La experiencia da cuenta de varios desaciertos de esta índole, por ejemplo:

- Estrategias de promoción del uso habitual de preservativos y otros métodos de protección y prevención del embarazo y enfermedades sexualmente transmisibles en adolescentes, sin generar aumento en la oferta anticonceptiva ni hacerla efectivamente accesible a los usuarios;
- Estrategias para la activación de jóvenes que no estudian ni trabajan basadas en la estimulación de factores motivacionales y desarrollo de habilidades no cognitivas, sin asegurar oportunidades concretas para la recuperación escolar, formación en oficios o inserción laboral;
- Estrategias para la erradicación de la violencia juvenil en contextos urbano-marginales de alta conflictividad social, sin controlar el tráfico ilegal de drogas y armas ni contrarrestar el poder hegemónico del crimen organizado en los territorios;
- Estrategias de promoción para el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y de ciudadanía entre los jóvenes, sin generar condiciones para su ejercicio ni mecanismos de resguardo que hagan exigible su realización;
- Estrategias para la erradicación de comportamientos juveniles de riesgo de alto impacto sobre la salud, seguridad e integridad de adolescentes y jóvenes —como el consumo de drogas o la vida en calle—, sin desarrollar mecanismos de proximidad que faciliten el abordaje de los determinantes psicosociales asociados a esas conductas.

Desde luego no todos los determinantes son de la misma naturaleza ni pueden ser abordados por una única política, programa o intervención. De hecho, el que existan distintos niveles de actuación, desde las medidas implementadas a nivel macro hasta las acciones desarrolladas en el espacio de la micro-intervención, se justifica precisamente por la desigual capacidad de cada nivel para actuar sobre los tres tipos de determinantes: (i) los estructurales, que están en el nivel más distal de las personas y que actúan como conjunto de reglas y recursos que condicionan su vida. En este nivel se encuentran políticas como el aseguramiento universal del acceso a la educación, la incorporación en los paquetes universales básicos de salud de la oferta terapéutica y farmacológica para la atención de población con drogodependencia, la habilitación de espacios de calidad para la convivencia y la vida en común en barrios habitados por hogares de bajos ingresos, la generación de infraestructura, equipamiento y servicios sociales de calidad en

territorios densamente poblados y con menor nivel de desarrollo relativo, etc.; (ii) los determinantes próximos, que están en el entorno de las personas y que configuran en lo inmediato su estructura de oportunidades, tanto por los recursos y posibilidades que ofrece (referentes comunitarios que ejercen liderazgos positivos, red institucional con oferta de servicios sociales de calidad, condiciones territoriales para la movilidad, niveles de seguridad y cohesión social en la comunidad, etc.), como por los riesgos y restricciones que genera (falta de oferta educativa, ausencia de políticas activas de desarrollo social y económico local, falta de oportunidades para emplearse en el mercado formal de trabajo, disponibilidad y facilidad de acceso a la oferta de drogas, etc.); y (iii) los determinantes propios, referidos a las características personales, psicosociales y familiares de los jóvenes y que inciden en sus elecciones y decisiones.

Para entender bien el tipo y alcance de resultados que es posible esperar de una determinada intervención es imprescindible identificar con claridad cuáles son las causas principales del problema que son abordadas por ella, la forma concreta en que se abordan los determinantes de la exclusión y vulnerabilidad social de los jóvenes, y quiénes y de qué forma abordan los otros determinantes que no son afectados directamente por la intervención pero que hacen parte de su ambiente. El análisis de dos experiencias puede facilitar la comprensión de estos alcances: el Programa Caminho Melhor Jovem del estado de Rio de Janeiro en Brasil y el Programa REVUELOS del Instituto del Niño y Adolescente y la Asociación Civil Gurises Unidos del Uruguay.

Programa Caminho Melhor Jovem

La economía ilegal del tráfico y la violencia que esta provoca en los territorios tiene consecuencias directas sobre las trayectorias de vida de los adolescentes y jóvenes que viven en esas comunidades, los que se encuentran en una situación de exclusión que difícilmente puede ser revertida con una respuesta sectorial o con acciones que se concentren solamente en el lado de la oferta. Por tal razón, las autoridades del Gobierno estadual de Rio de Janeiro, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, se dieron a la tarea de diseñar una estrategia *ad hoc* que permitiera actuar sobre los principales determinantes de esa exclusión.

Los análisis efectuados en la fase de diseño del programa indicaron que si bien la pobreza era una variable explicativa significativa —jóvenes que viven en hogares con bajos niveles de ingreso y con alto déficit en la cobertura de necesidades básicas— el principal problema era, en su origen, la coexistencia de los jóvenes con estructuras de anti-oportunidades —el empleo informal de las redes de narcotráfico, la oferta temporal de protección a cambio de su enrolamiento en facciones o bandas, el acceso facilitado a drogas—, y la falta de oportunidades reales para la inclusión social efectiva. De hecho, se identificaron como las tres principales causas de esta dinámica de exclusión: (i) el déficit de cobertura en educación secundaria, servicios de salud y de programas de entrenamiento e intermediación laboral, (ii) la debilidad de las estrategias utilizadas para acercar esa oferta a las comunidades, despertar el interés de los jóvenes por participar y entregarles respuestas que compitan con los incentivos; y (iii) la falta de oferta de programas y servicios capaces de absorber las demandas y necesidades de los jóvenes.

Desde el punto de vista del análisis de las trayectorias juveniles, la falta de oportunidades para la inclusión influye en que los jóvenes se vean forzados a asumir papeles adultos, descontinúen su trayectoria escolar, comiencen a trabajar y asuman precozmente responsabilidades familiares. Prueba de esto es que solo la mitad de los jóvenes que ingresan al programa han concluido la educación media (nivel secundario), principalmente debido a las altas tasas de rezago y deserción escolar, y que uno de cada 10 hombres y hasta 3 de cada 10 mujeres entre 15 y 24 años en este grupo no estudia, no tiene un trabajo ni está buscando conseguir uno. A estos se suman otros factores que actúan como determinantes de su condición de exclusión: se trata de los jóvenes expuestos a mayores riesgos, entre los cuales el programa ha identificado como los principales el embarazo temprano, el paso por el sistema penitenciario, el cumplimiento de medidas socioeducativas, la participación activa en las redes de tráfico, la inactividad y la dependencia química.

Desde esta perspectiva, el programa define la vulnerabilidad juvenil como la condición en la que los jóvenes no cuentan con factores protectores aportados por su entorno ni tampoco por las vías de integración funcional como la escuela y el mercado formal de empleo. Por lo tanto, se encuentran desvinculados de espacios como la familia, la escuela, la comunidad, y el mercado de trabajo, y cuentan con pocos vínculos significativos que actúen como modelos positivos que estimulen o refuercen prácticas incluyentes (falta de amigos, padres, hermanos, profesores y otros pares o adultos que actúen como referentes). Se configura así un cuadro donde muchos jóvenes carecen de factores protectores provistos institucionalmente para enfrentar amenazas existentes en sus territorios, como por ejemplo la violencia y el delito organizados. La consecuencia de esta convergencia de factores es el aumento del riesgo de perpetuar la condición de exclusión, en una etapa crítica del desarrollo.

Estos antecedentes mostraron la necesidad de tender un puente de acercamiento efectivo entre los jóvenes y la red de oportunidades compuesta por programas y servicios de distinto tipo. Sin embargo, en términos de diseño, había que superar un reto adicional: identificar qué estrategia aplicar, considerando que no todos los jóvenes tienen las mismas necesidades, problemas y riesgos. La respuesta fue la creación de un dispositivo de atención cercana y personalizada capaz de captar, comprometer, identificar rutas y acompañar trayectorias para la inclusión.

El programa busca disminuir la vulnerabilidad y el consiguiente riesgo de exclusión que afecta a los jóvenes de esas comunidades, mediante la generación de condiciones efectivas de incorporación funcional y la creación de vínculos valiosos alineados con la prevención del riesgo. Por ello, apuesta por un modelo de intervención tendiente a interrumpir trayectorias juveniles riesgosas y fortalecer proyectos de vida incluyentes. No hay que olvidar que uno de los determinantes principales de la condición que afecta a los jóvenes de estas favelas es la presencia anterior de redes organizadas de tráfico y violencia. Aunque el programa no interviene directamente sobre esas variables, no podría actuar en contextos donde estos factores no estuvieran controlados. Es por este motivo que el programa actúa mediante una intervención de segundo piso que acompaña y sucede a la acción de pacificación de la policía. Sobre el determinante que sí interviene abiertamente es la composición, extensión y acceso a la estructura de oportunidades.

Con este objetivo, se propone ajustar la oferta de servicios sociales a las necesidades juveniles, con mecanismos de articulación interna de la oferta y asegurando un encuentro sustentable entre los jóvenes y los servicios. La teoría de cambio del programa define como expectativa de resultado que los jóvenes de los territorios focalizados logren una mejor vinculación con los servicios públicos y adhieran a las oportunidades que estos ponen a su disposición para lograr trayectorias efectivas de integración funcional.

Es importante destacar que, en este análisis de interacción entre variables, para escoger adecuadamente su estrategia y metodologías adquirió especial relevancia el acercamiento entre la oferta y la demanda, no sólo por las limitaciones de la primera sino también por las características de los jóvenes: aunque comparten variables situacionales de riesgo —como la anterior conflictividad en las comunidades por la presencia de la violencia y el tráfico—, no todos son igualmente vulnerables ni están igualmente dispuestos o en condiciones de incorporarse y participar de una nueva estructura de oportunidades. Por lo tanto, el “puente” a tender entre ellos y los servicios requería de un diseño dirigido a actuar en el nivel de los determinantes próximos. Así, el programa opta por generar un dispositivo de contacto especialmente diseñado para facilitar el encuentro entre la oferta de varios proveedores de servicios con las demandas de los jóvenes, lo que suscita en estos el interés, la disposición y las competencias básicas para transitar por esa ruta. Es una estrategia de intervención que busca promover el interés de los jóvenes por participar y lograr que permanezcan adheridos a los programas y servicios con los que se conectan. La teoría del programa señala que mientras más acentuada es la exclusión, menor es la probabilidad de que se produzca un acercamiento espontáneo a las redes institucionales o de que el acceso y permanencia en ellos sea viable. Por lo tanto, mientras más acentuada es la exclusión, mayor es la necesidad de que ese tránsito sea acompañado, mediante un seguimiento próximo, continuo y personalizado.

En consecuencia, el sistema de atención está constituido por consejería profesional calificada, proporcionada por profesionales dedicados a la atención inicial de los jóvenes, que reconoce sus necesidades de apoyo y acompañamiento. Este mecanismo de vinculación se denomina genéricamente “consejería” y se refiere a la atención profesional que analiza el motivo inicial de consulta cuando se trata de demanda espontánea o que aplica las entrevistas iniciales a los jóvenes identificados como susceptibles de participar en el programa. La teoría de cambio del programa indica que, si los determinantes de la vulnerabilidad son moderados o existe presencia de factores protectores que pueden tener incidencia efectiva a favor de una trayectoria de inclusión social, los jóvenes requieren de una intervención del tipo consejería, definida como orientación profesional que informa, propone e interviene para apoyar situaciones puntuales. Por el contrario, si la vulnerabilidad es mayor, se necesita una intervención del tipo tutoría, esto es, un acompañamiento mucho más intensivo, frecuente y personalizado.

Por las características de los jóvenes y las condiciones del territorio, su captación y adhesión al programa se torna un factor relevante a considerar dentro de la estrategia. Por ello, este sistema de organización de la atención ha ideado mecanismos que permiten encontrar a los jóvenes que se encuentran más lejos de los sistemas funcionales (escuela, centro de salud, mercado formal de trabajo, sistemas de apoyo socio-asistencial) y del propio programa y que se encuentran en una situación crítica tal que necesitan una intervención como la que el programa ofrece. Aunque

en teoría el programa está dirigido a todos los jóvenes del territorio que precisen algún tipo de orientación, asistencia o acompañamiento, interesa que no queden fuera aquellos que necesitan más apoyo para la recomposición de trayectorias de inclusión, especialmente aquellos que la interrumpieron por su vinculación con situaciones de tráfico, violencia o marginalidad. El programa está preparado para responder a la demanda espontánea, es decir, para capturar consultas y aproximaciones de los propios jóvenes cuando se acerquen al programa para saber de qué se trata o para expresar su interés por participar. En este primer contacto formal con los consejeros se recogen antecedentes de caracterización, se identifica el motivo de consulta, se aplica un *screening* de riesgo y se identifican las mejores respuestas para cada caso. Al mismo tiempo, se aplica una estrategia de búsqueda activa en el territorio, donde se pretende conocer y captar a los jóvenes más excluidos, en situación de mayor vulnerabilidad o expuestos a mayores riesgos.

Si bien es cierto que la principal innovación del programa parece corresponder al sistema de tutorías, es importante destacar también el rol de la consejería. En el programa esta última tiene dos expresiones, la inicial y la de especialidad. La inicial es la intervención estándar que se hace con todos los jóvenes y que sirve como su puerta de entrada al programa. La lleva a cabo cualquiera de los consejeros del staff, entrenados para aplicar este protocolo de detección inicial y para valorar la carga de riesgo y la condición de exclusión del participante. Opera como un sistema de reconocimiento detallado de la condición socioeconómica y psicosocial del joven y ayuda a determinar el tipo de ruta que es preciso hacer con él o ella, dentro del programa y desde este hacia los otros servicios de la red. Esto se complementa con la consejería de especialidad, donde los profesionales del programa atienden demandas y necesidades específicas. Luego, los casos más críticos son atendidos bajo la modalidad de tutoría.

La teoría de cambio del programa indica que, con esa convergencia de determinantes, estructurales, contextuales y personales, no hay una intervención única que tiene mejor potencial de impacto, sino que lo ideal es la actuación conjunta de proveedores a partir de la acción personalizada del dispositivo de atención directa de la consejería y de atención diferenciada, la tutoría. Para esto, el rol de la oferta resulta clave y, por ello, el programa pone especial énfasis en la gestión interinstitucional. Los mecanismos de derivación, así como la preferencia o garantía en el acceso a la oferta complementaria al programa, son acordados en contratos de gestión.

De igual forma, la Secretaría que tiene a su cargo la coordinación del programa cumple la función de propiciar, entre las demás instituciones, la expansión y mejoría de su oferta para jóvenes mediante el rediseño, adecuación o creación de programas, a cargo de proveedores estatales o municipales. El reto principal en este punto ha sido lograr esa mayor accesibilidad a una oferta pertinente a las características e intereses de los participantes, a la vez que se incorporan estándares de calidad y esquemas ágiles de ejecución que permiten la articulación y complementariedad entre los mismos. Ello da lugar a que la atención del sistema, en su conjunto, sea efectivamente integral y se logre sincronía entre la acción del primer anillo de atención —los consejeros y tutores del programa— y del anillo expandido de la oferta sectorial, en particular, con aquellos servicios que tienen incidencia directa sobre las trayectorias escolares y laborales de los jóvenes.

Programa Revuelos

La situación de calle es una condición de vulnerabilidad incluida entre las más extremas. Aun dentro de este universo, existen diferencias en cuanto a la severidad en que se vive esa condición. Esto es lo que identificó el Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay, luego del levantamiento de información para estimar la cantidad de niños, niñas y adolescentes que viven en calle en Montevideo llevado a cabo en el año 2007. A partir de ese ejercicio, se visualizó un sector con características específicas, mucho más extremas en cuanto a niveles de vulnerabilidad social, educativa y sanitaria, para los cuales era preciso diseñar una estrategia de intervención específica. El modelo que el programa desarrolla es un dispositivo para el abordaje de la situación de calle de niños, niñas y adolescentes en condiciones de extrema vulneración de derechos.

Se trata de chicos que provienen de familias en situación de extrema pobreza, con vínculos familiares fuertemente debilitados o perjudiciales para ellos, por lo general con dinámicas de violencia intrafamiliar que han actuado como expulsoras de sus núcleos y han hecho de la calle su hábitat principal. La mayoría de los niños ha desertado del sistema educativo y de manera muy precoz. Además, no reciben servicios de instituciones comunitarias ni participan en otros programas sociales. Si bien tendrían que ser atendidos de manera prioritaria como población en condición de extrema necesidad por programas de salud, educación, vivienda, de prevención de la violencia o del abuso, por mencionar algunos, suelen no ser incluidos en estos. La precariedad de su condición de calle hace que desarrollen estrategias de sobrevivencia cambiantes, de alto riesgo para su integridad, seguridad y muchas de ellas en conflicto con la ley. Varios de ellos han tenido un largo tránsito por los centros y las alternativas de tuición familiar transitoria o de cuidado tutelado en el INAU. Su pasaje por las instituciones suele ser breve y conflictivo: no confían en las instituciones ni buscan acercarse a ellas. Además, viven un fuerte inmediatez y tienen dificultades para proyectar más allá del momento presente⁴.

Con todos estos condicionantes, la intervención enfrenta el desafío de actuar directamente sobre determinantes personales y contextuales, en coordinación con otros dispositivos de la red asistencial y sociosanitaria, así como de repensar las estrategias metodológicas llevadas adelante para la captación de niños, niñas y adolescentes en situación de extrema vulnerabilidad y su integración a las diversas instituciones y servicios. Para que esto sea posible, la metodología se desarrolla en etapas progresivas y cubre desde las necesidades más inmediatas relacionadas con seguridad (alimentación, salud, abrigo y habitación) hasta las de mayor complejidad, tales como la disminución progresiva de situaciones de riesgo y el inicio de procesos educativos y de formación, bajo un esquema de acompañamiento que provee orientación y guía y ayuda a desarrollar las habilidades personales necesarias para la adquisición de una autonomía progresiva.

Una vez establecido el contacto, los equipos hacen el diagnóstico de la situación de calle ponderando el daño y los recursos con los que cuenta cada chico, e identifica la existencia o falta

⁴ Fuente: Gurises Unidos (2003). "Cuantificación de niños, niñas y adolescentes en situación de calle en el departamento de Montevideo y Área Metropolitana". Montevideo.

de redes de apoyo, familiares, comunitarias y jerarquiza sus necesidades para construir un plan de intervención. De manera adicional, los casos de mayor complejidad pueden requerir medidas judiciales de protección que el niño o el adolescente requiera, brindando la asistencia legal que corresponda. Asimismo, en los casos en que se presenten sospechas diagnósticas de problemáticas de salud mental no consideradas en los antecedentes encontrados, se realiza una evaluación psicológica o psiquiátrica para búsqueda y prescripción del tratamiento adecuado.

En el proceso educativo iniciado con la captación, se definen objetivos claros y acotados, y se traduce en un plan de acción que facilite su logro en el menor tiempo posible. Esto es especialmente complejo cuando se trata de situaciones en las que convergen varios factores de riesgo. Hay que considerar que las experiencias típicas de vivencia en calle incluyen mendicidad, prestación de servicios callejeros y recolección o clasificación de residuos. A esto se suma el impacto de la institucionalización temprana, antecedentes de abuso, abandono y violencia intrafamiliar, experiencias de privación de libertad e, incluso, situaciones vinculadas al consumo problemático de drogas, experiencias de vida asociadas a situaciones de explotación sexual comercial y paso por clínicas psiquiátricas para adolescentes.

En términos generales, el programa plantea como meta el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes que viven en calle expuestos a los peores riesgos. Aunque la traducción de esas mejoras depende de la situación particular de cada uno, hay expectativas transversales que aplican a todos los casos: (i) sustitución de prácticas o hábitos de riesgo como estrategia de reducción de daño; (ii) integración a núcleos familiares o alternativas de convivencia en condiciones sustentables de seguridad y protección; (iii) desarrollo de competencias para una mejor convivencia (adquisición de hábitos, internalización de rutinas y respeto a reglas); y (iv) reconocimiento de intereses y potencialidades en los ámbitos educativo y productivo para favorecer la búsqueda de alternativas de mejoramiento de la empleabilidad.

Para lograrlo, los educadores actúan como el recurso estratégico y principal de la intervención, dispuesto para la construcción de un vínculo educativo que busca propiciar las condiciones a nivel personal y contextual en los chicos que habiliten en ellos el cambio deseado. Por las características de las situaciones abordadas, se parte de la base de que la intensidad de la intervención debe ser mayor que en otro tipo de situaciones de calle y, por lo tanto, la presencia de los educadores en calle, y en los demás escenarios donde transcurre la vida de los chicos, es clave para lograr y sostener esa relación. Adicionalmente, se busca entablar un vínculo con otro adulto, que sirva de referente para el adolescente y que se pueda sostener en el tiempo. El rol del educador se extiende a todas las etapas del proceso que experimenta a partir de ese momento, sin importar el escenario donde tengan lugar esas experiencias, incluidos los centros de privación de libertad, clínicas de salud mental, asentamientos, pensiones y hogares de tiempo completo. Desde luego, no todas las acciones que es imprescindible realizar pueden ser desarrolladas por los educadores. Es claro que, en los casos que se requiere, se deben generar vinculaciones con las instancias correspondientes a cargo de brindar atención médica y psiquiátrica, en especial en casos de consumo de sustancias.

Un aspecto importante a destacar de la teoría de cambio del programa y su estrategia de intervención es que, si el entorno de calle genera condiciones propicias para su permanencia en ella y, por el contrario, la familia no ofrece las condiciones básicas de buen trato y cuidados con que es preciso contar, existen pocas probabilidades de generar un escenario de sustitución que implique mejoras objetivas en las condiciones de vida de los chicos. Por esta razón, la metodología propicia la construcción de nuevos vínculos, formas de relación y experiencias de inclusión que permiten romper con el entorno al que están habituados en calle, y genera el deseo y la convicción de que cambiar es posible. Esto implica una acción explícitamente dirigida a generar la movilidad física de los chicos por espacios alternativos y la generación de actividades que verdaderamente representen oportunidades de integración.

El eje metodológico del modelo es la formulación, desarrollo y acompañamiento de lo que el programa denomina “proyectos socio-educativos individuales”. Teniendo en cuenta el objetivo general del programa, que se refiere a la mejora de las condiciones de bienestar mediante la sustitución de comportamientos de riesgo para una reducción del daño experimentado en la vivencia en calle, la intervención trabaja, por una parte, con metas de habilitación básicas referidas a adquisición de documentación de identificación civil y a saneamiento de situaciones críticas de alimentación y habitabilidad y, por otra, con metas de integración funcional como acceso efectivo a servicios de salud, acceso y permanencia, de quienes lo requieren, a tratamientos específicos de salud física y mental, inicio y conclusión de procesos educativos y de formación socio-laboral. Adicionalmente, se incluyen en los proyectos individuales objetivos de trabajo relacionados con el acceso a espacios de convivencia habilitados para brindar la protección y seguridad que necesitan o para que los que no poseen referentes familiares cuenten con las habilidades personales necesarias para la adquisición de autonomía progresiva, con un diseño que potencie la vida independiente en condiciones de inclusión social.

Metodologías utilizadas en el trabajo con jóvenes

Las intervenciones dirigidas a modificar comportamientos juveniles de riesgo y revertir condicionantes que influyen en su vulnerabilidad o exclusión pueden ser muy diversas dependiendo del problema abordado, el perfil de los chicos, los escenarios involucrados y el tipo de recurso disponible para ello. Como en cualquier otro tipo de servicio, la forma de entrega —la modalidad de *delivery*— es tan importante como su contenido. De hecho, las teorías de cambio de los programas en análisis apuestan tanto por el contenido y calidad de las prestaciones como por el mecanismo a través del cual son entregadas.

En este punto, se entiende por metodología de la intervención a la estrategia con que se organizan y entregan los recursos, servicios, beneficios y prestaciones a los usuarios, con especial énfasis en las rutinas que hacen posible la interacción entre ellos y el programa. La característica es que, implementadas sistemáticamente o de un modo recurrente, las técnicas y métodos de trabajo con los usuarios permiten el despliegue de procesos necesarios para alcanzar los resultados finales que la intervención persigue. En este caso, se trata de la forma en que el programa trabaja con los jóvenes.

Al analizar el tipo de actividad que se desarrolla con los jóvenes durante su participación en el programa, no cuenta solo la identificación de las acciones llevadas a cabo (charlas motivacionales, clínicas para información y consejería en salud, talleres o cursos de formación, espacios supervisados de uso de tiempo en expresión cultural o práctica deportiva, por ejemplo) sino también el formato de esas actividades, escogido en función de su aporte específico al logro de un determinado resultado. Por esto, será importante analizar las alternativas metodológicas de una intervención, considerando como mínimo la forma en que se organizan e interactúan cinco elementos: (i) el operador, esto es, el o los agentes cuyo rol en el modelo es vincularse con los jóvenes; (ii) el escenario, espacio físico, social y cultural cuyas características son tomadas en cuenta para la selección y desarrollo de las actividades de ejecución directa con los jóvenes; (iii) el tipo de vínculo, o sea, la relación que los operadores mantienen con los usuarios, lo cual implica el tipo de interacción, la frecuencia de contacto, la intensidad de la relación y demás variables que influyen en la calidad y alcance de la misma; (iv) la duración de la intervención, que puede traducirse tanto en el tiempo en que los usuarios se encuentran efectivamente percibiendo un beneficio como en el tiempo de trabajo efectivo con los operadores del programa; y, (v) las técnicas, es decir, las herramientas, instrumentos y protocolos que estructuran y dan contenidos específicos a las acciones.

Por último, vale la pena destacar el hecho de que se habla cada vez con mayor frecuencia y notoriedad de la necesidad de que las iniciativas que abordan poblaciones en situación de vulnerabilidad, riesgo social o exclusión utilicen metodologías de proximidad en su abordaje. Esto no debe resultar extraño al considerar la naturaleza de los determinantes que generan los problemas abordados y el tipo de resultado que se quiere lograr con poblaciones de este perfil. En la lógica de la teoría de cambio de las intervenciones, las metodologías son efectivamente tan determinantes como la calidad y tipo de servicio entregado, solo que, en este caso, el mecanismo de vinculación con los usuarios —la interacción del operador, los escenarios de

intervención, el tipo de vínculo generado, la duración de los procesos y las técnicas utilizadas— constituye en sí un atributo intrínseco de calidad de las intervenciones. Esto desde luego se traduce en la centralidad que adquiere el vínculo.

Para hacer una apreciación concreta de cómo estos elementos pueden integrarse de maneras distintas en el trabajo con jóvenes, vale la pena analizar la estrategia de intervención y metodologías utilizadas por dos programas: Jóvenes en Red del Instituto Nacional de la Juventud de Uruguay y los Centros Urbanos de Cultura, Arte, Ciência e Esporte (CUCA) de la Prefectura Municipal de Fortaleza del Estado de Ceará.

Programa Jóvenes en Red

La estrategia de intervención del programa se funda en el reconocimiento de las características específicas del grupo objetivo con el que trabaja. A nivel general, la inactividad juvenil ha sido identificada como uno de los principales problemas que afectan a los jóvenes, y ha sido destacada como la condición genérica relativa a no estudiar ni trabajar. Sin embargo, esta situación oculta una enorme heterogeneidad, no solo al diferenciar por edad y género, sino también por las causas por las que los jóvenes están desvinculados del sistema educativo o no son parte del mercado formal de trabajo, y por la forma en que se vive esa exclusión. Por esta razón, se ha optado por no generar soluciones basadas en una oferta única sino más bien por movilizar una matriz de recursos donde se integran distintas opciones educativas y para la empleabilidad, más un dispositivo de acompañamiento que permita proyectar itinerarios para la inclusión social, educativa y laboral a partir de las características específicas de cada joven.

El dispositivo que trabaja directamente con los jóvenes es un equipo socioeducativo denominado *Espacio*. Cada equipo está conformado por una persona que lo coordina, profesionales que intervienen en las cuestiones propiamente socioeducativas, un apoyo a la gestión administrativa, y profesionales de especialidad que hacen la gestión psicosocial de casos. Para los profesionales que hacen la intervención socio-educativa, la relación es de un educador por cada 20 jóvenes.

En la etapa de captación, los equipos reciben los datos aportados por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES, que identifican los hogares con mayor nivel de carencias críticas donde hay presencia de potenciales participantes para el programa. Con esta información, más antecedentes aportados por las redes locales y otras personas en los territorios, los equipos se dan a la tarea de contactar a los jóvenes e invitarlos a participar en el programa. Junto con esto, los equipos hacen un barrido territorial exhaustivo para identificar potenciales recursos que se puedan utilizar en apoyo a la consecución de las metas de inclusión educativa y laboral, lo que les permite fortalecer sus redes territoriales y mapear las oportunidades existentes.

La segunda etapa de la intervención corresponde a la suscripción del acuerdo educativo entre el programa representado por el Espacio Educativo respectivo y cada joven, o con ellos y sus familias. Es importante destacar el valor de este instrumento que, además de cumplir una función de apoyo a la intervención y facilitar el vínculo entre los operadores y los chicos, permite hacer

un diagnóstico individualizado de su situación y traducir ámbitos de mejora y oportunidades de desarrollo en un proceso bien organizado que pauta la ruta a seguir y sus respectivas etapas. Todo ello se traduce en un acuerdo formal de participación que sirve para orientar tanto a los equipos como a los participantes.

El análisis de determinantes de la inactividad juvenil muestra la interacción de variables de orden *estructural* (densidad y calidad de la oferta educativa existente, características del mercado local de empleo, etc.), *contextual* (características de la familia y la comunidad donde vive) y *personal* (como nivel de motivación, expectativas, autoconcepto, autoestima o habituación al consumo de alcohol y drogas). En la macro gestión del programa se abordan algunas de las estructurales, tanto a través de la suscripción de convenios con instituciones que tienen posibilidades de desarrollar estas ofertas como de la promoción a nivel local de condiciones favorables para la empleabilidad de los jóvenes que pasan por el programa. En el caso de las contextuales, la estrategia de intervención del programa considera un trabajo específico con las familias, y entiende que, en muchos casos, son las dinámicas familiares las que contribuyen al retiro precoz del sistema educativo o a la marginación del mercado formal de empleo. Es el caso, por ejemplo, de los jóvenes que se dedican a trabajar informalmente para aportar económicamente a la manutención familiar, o de los chicos y, especialmente, de las chicas que desarrollan actividades no remuneradas en sus propios hogares, tales como quehaceres domésticos o labores de cuidado de otros miembros de la familia, incluidos sus propios hijos e hijas⁵.

Además de trabajar con las familias, los equipos tienen la tarea de coordinarse con otros actores del territorio a fin de lograr un mayor repertorio de alternativas para apoyar las trayectorias para la inclusión de los jóvenes, lo cual significa un relacionamiento directo con otros proveedores de oferta laboral y educativa. El esfuerzo en este punto no se orienta a conseguir solamente el acceso de los jóvenes a esa oferta, sino a que esas oportunidades se ajusten efectivamente a sus necesidades y perfiles. Además, se generan condiciones para hacer posible la intermediación laboral, al facilitar el encuentro entre las empresas públicas y privadas que demandan trabajo y los y las jóvenes que estén buscando trabajo.

A nivel personal, estos factores son abordados por el equipo socioeducativo que asume un rol de primera línea en el abordaje de actitudes, disposiciones y prácticas que tienen relación directa con la posibilidad de desarrollar competencias para la empleabilidad. El apoyo a la formación de jóvenes vulnerables en situación de inactividad representa un reto de enorme envergadura para el programa. Se trata de formar capacidades ausentes o de recuperar aquellas que no se han desarrollado lo suficiente como para retomar el proceso educativo, capacitarse o trabajar de manera formal, en jóvenes que no tienen enseñanza básica completa, que pertenecen a hogares que están en pobreza y, muchos de ellos, que ya son padres o madres.

⁵ Como el foco de la intervención directa que realiza el programa son los jóvenes y, tomando en cuenta que ya existen otras iniciativas en curso en los territorios que se especializan en el trabajo con familias, el diseño del JER considera la articulación con esos otros dispositivos, en especial el Programa Cercanías —que aborda a familias en pobreza extrema o vulnerabilidad mediante el abordaje directo que realizan equipos territoriales de acompañamiento familiar (ETAF)—; y el Programa Uruguay Crece Contigo, que a través de su componente de acompañamiento familiar atiende a mujeres embarazadas, niños y niñas menores de 4 años y sus familias y lleva a cabo acciones socioeducativas vinculadas a prácticas de crianza y desarrollo infantil, y brinda apoyo para la realización de controles de salud, tramitación de prestaciones sociales y atención a situaciones de emergencia.

Por esta razón, la estrategia de intervención del programa es una combinación del acompañamiento personalizado para la formulación y desarrollo del acuerdo educativo y la realización de una serie de actividades que buscan la activación de competencias, antes incluso que referir a otras ofertas. Esa es la función de los talleres que incluyen desde alfabetización laboral hasta la realización de actividades para el fortalecimiento de habilidades personales, cognitivas y no cognitivas. De igual modo, los talleres propiamente laborales también consideran un trabajo específicamente dirigido a la formación y fortalecimiento de competencias transversales como comunicación, planificación y hábitos, entre otros.

La tercera etapa de la intervención es la ejecución del acuerdo donde se hace un trabajo específico de fortalecimiento de capacidades y competencias personales para el logro de las metas y se generan las vinculaciones necesarias con la oferta a cargo de la red interinstitucional. Durante este proceso los jóvenes pueden capacitarse, desarrollar una pasantía laboral o insertarse en una propuesta educativa. La clave principal de este proceso es que el desarrollo del Acuerdo Educativo se hace con acompañamiento, es decir, los educadores forman parte del proceso, y brindan orientación y consejería.

Centros Urbanos de Cultura, Arte, Ciência e Esporte (CUCA)

La administración municipal de Fortaleza ha elegido a la juventud como uno de los ejes prioritarios de sus políticas y programas municipales. Es un hecho a destacar ya que el desarrollo de servicios para la atención de jóvenes entre los 15 y los 29 años es relativamente reciente en Brasil, aunque se trata de un grupo poblacional que enfrenta varios factores de riesgo que tienen una incidencia negativa alta sobre la transición escuela-trabajo y sobre la calidad de su participación en el mercado laboral. Este hecho es particularmente palpable entre los jóvenes que viven en áreas urbanas y metropolitanas y los que provienen de familias de bajos ingresos. En el escenario de marcada desigualdad que ha caracterizado a Fortaleza, prácticamente un tercio de sus habitantes tiene entre 15 y 29 años de edad. De éstos, más del 40% vive en familias con ingresos de hasta medio salario mínimo per cápita y casi dos tercios de los desempleados en el municipio son jóvenes. Además, de los jóvenes que trabajan, más de un tercio lo hace en el sector informal.

En estos segmentos hay mayor probabilidad de incurrir en comportamientos de riesgo tales como violencia, consumo de drogas, actividad sexual que resulta en embarazo precoz o en enfermedades sexualmente transmisibles. Este sesgo socioeconómico del riesgo en lo que respecta a comportamientos juveniles se traduce en que, aunque estos problemas también afectan a jóvenes de familias de ingresos más altos, su impacto entre los que viven en familias más vulnerables es mucho más fuerte y genera una exclusión mucho más severa.

Desde esa perspectiva, el Programa Integrado de Políticas Públicas de Juventud de la Prefectura de Fortaleza en el estado de Ceará opta por la generación de infraestructura para el desarrollo de actividades que puedan catalizar procesos de inclusión juvenil, entendiendo como uno de los factores relacionados con la vulnerabilidad social la pobreza y el desempleo, el reducido acceso

a servicios e infraestructura deportiva y cultural de calidad, así como la reducida oferta de recursos de capacitación laboral y de desarrollo de su potencial de acceso al mercado de trabajo.

En la teoría de cambio de la propuesta se ha escogido un grupo específico de determinantes para su abordaje desde la estrategia de intervención del programa: la falta de espacios de convivencia social como uno de los principales problemas que afectan a la juventud del municipio y como uno de los factores que contribuye a la alta incidencia de comportamientos riesgosos que pueden afectar de forma negativa su desarrollo. Por esta razón, la respuesta escogida consiste en mejorar la oferta de programas y equipamientos culturales, deportivos y recreativos del municipio, como mecanismo para fomentar el desarrollo integral de los jóvenes, especialmente aquellos en riesgo. Por la vía de un acceso facilitado a infraestructura, equipamiento y servicios en cultura, deporte y recreación, se busca aumentar las oportunidades para mejorar sus niveles de escolaridad y que adquieran habilidades laborales y sociales básicas para el ingreso y permanencia en el mercado laboral.

Es importante destacar que en su diseño han sido considerados varios factores que explican el modelo de intervención de los centros. En primer lugar, la necesidad de disponer de una oferta amplia y diversa, que considere la heterogeneidad de intereses y motivaciones de los jóvenes, así como una oferta complementaria que liga los espacios y las oportunidades de recreación, práctica deportiva y expresión cultural a alternativas de formación que puedan representar oportunidades concretas para el desarrollo de emprendimientos laborales. Por este motivo los centros movilizan una serie de recursos y alojan un repertorio muy variado de programas y proyectos. En segundo lugar, la importancia de dotar todas las actividades promovidas en los centros de un claro sentido pedagógico, con una metodología que permita desarrollar, a través de las mismas, habilidades y competencias para un mejor desempeño social. De esta forma, además de cumplir con el propósito de que el acceso al arte y la cultura sea un derecho garantizado, se promueve que las actividades que ahí se desarrollan sean estrategias que permitan trabajar componentes motivacionales, valóricos y de formación de habilidades para la vida.

En este último punto, el componente pedagógico de las intervenciones, más allá de los aspectos instrumentales específicos de cada área, se traduce en el abordaje de contenidos que en última instancia desalientan comportamientos de riesgo y que apuntan a evitar la deserción y el atraso escolar, prevenir el uso de drogas, el embarazo precoz y las enfermedades de transmisión sexual, promover el desarrollo de autoestima y una mejor sociabilidad. Por eso, las actividades extracurriculares y recreativas desarrolladas en los centros promueven el aprendizaje de habilidades para la vida, de resolución pacífica de conflictos y de participación ciudadana.

En los centros hay una oferta básica de actividades en torno a las cuales se movilizan todas las ofertas culturales y recreativas priorizadas. En primer lugar, están los Cursos de Formación Modular Continuada, para capacitación técnica e inserción en el mercado laboral en artes audiovisuales, actividades culturales (fotografía, producción de video y televisión, teatro y música; y deporte (instructores y apoyo a varias modalidades deportivas). En segundo lugar, están los talleres y cursos específicos orientados a promover la reinserción social y educativa a

través de actividades culturales, deportivas y recreacionales. Los talleres y cursos impartidos en modalidad de corta duración incluyen artes (danza, artes plásticas, diseño, pintura y artesanías), artes visuales (cine y video), multimedia (introducción a informática, digitalización y tratamiento de imagen), humanidades (introducción a filosofía del arte, moral y ética, análisis de la realidad social), gestión y planificación de actividades culturales, de comunicación, expresión (lectura, interpretación y producción de textos) y de práctica deportiva.

Por otra parte, se encuentran los denominados Núcleos o actividades complementarias de reinserción social, prevención de comportamientos de riesgo, promoción del protagonismo juvenil, de habilidades sociales básicas y de autoestima, a través de eventos, seminarios, talleres y campañas de promoción de salud, del medioambiente y de ciudadanía, entre otros. Además, en los CUCAs se desarrollan los denominados *proyectos innovadores*, actividades que han sido impulsadas por la Coordinación de Juventud en menor escala, que fueron identificadas como actividades relevantes o de gran demanda entre los jóvenes como actividades de su mayor interés. Vale la pena mencionar tres de ellos: el Abriendo Espacios, que consiste en la construcción de pequeños espacios deportivos y recreacionales en barrios pobres con alta concentración de jóvenes y poblaciones vulnerables; el Pre-Vestibular Universitario Popular (POPFOR), de apoyo a la preparación para los exámenes de admisión a la universidad de jóvenes de bajos ingresos y egresados de escuelas públicas que logran completar el ciclo medio de educación y muestran interés en seguir con sus estudios; y PROINFOR, que realiza actividades de inclusión digital para preparar jóvenes para el mercado de trabajo en tecnologías de información y comunicación.

Competencias de los operadores para lograr objetivos de cambio con jóvenes

El asunto de las competencias siempre tiene un rol determinante como factor de calidad de cualquier servicio en el que intervienen de manera protagónica otras personas del lado del proveedor. En intervenciones que incorporan componentes de proximidad, este elemento adquiere una relevancia mayor. Sin embargo, no tiene que ver con que los operadores de trato directo sean profesionales ni menos con que provengan de determinada disciplina; más bien, se refiere a la existencia de ciertas habilidades que son necesarias para trabajar en contextos de vulnerabilidad con poblaciones amenazadas por diversos factores de riesgo.

Desde luego, habrá competencias técnicas que son propias del ámbito de especialidad en que se interviene: reconocimiento de síntomas para el diagnóstico de usuarios problemáticos de drogas, manejo del ciclo de desintoxicación en jóvenes drogodependientes, conocimiento de las características prescriptivas de métodos de protección y prevención para brindar consejería en salud sexual y reproductiva, derechos y obligaciones asociados a la imputabilidad penal juvenil, protocolos de actuación ante situaciones de violencia, etc. Otras competencias, en cambio, son transversales y se refieren a la capacidad de manejo del operador para generar un vínculo de confianza con los jóvenes y promover procesos de cambio. En este caso, independientemente de si se trata de una intervención con adolescentes en calle o con jóvenes que no estudian ni trabajan, los operadores requerirán de ciertas destrezas para la activación motivacional de los chicos, tanto para iniciar un proceso de vida alternativo a la calle como para retomar estudios o iniciar algún proceso de formación.

Los programas y servicios dirigidos a jóvenes tienen la responsabilidad de velar por la calidad de los recursos humanos que movilizan y que ponen a disposición del trabajo directo con ellos. Al proceso de selección del talento —con algún mecanismo estructurado que sirva al reconocimiento objetivo de las habilidades y competencias preexistentes y su comparación con el perfil de idoneidad de la posición a ocupar—, se suma la formación inicial en la que los programas deben inducir a su personal con el entrenamiento básico necesario para asegurar el dominio mínimo de las competencias técnicas y transversales que, en conjunto, son imprescindibles para la interacción con los adolescentes y jóvenes, así como, de igual importancia, la formación continua que se les debe proveer para asegurar que este factor de calidad de la intervención se ajuste a los estándares. En este punto, resulta imprescindible determinar cuáles son las competencias esenciales para trabajar con jóvenes en riesgo, lo cual depende de tres cosas fundamentales: el perfil de los jóvenes (características prevalentes), los escenarios de intervención (interacción y preeminencia de los factores de riesgo presentes en el contexto donde ocurre el vínculo) y el rol que tienen los operadores de trato directo en ese modelo de intervención.

Una pregunta básica que se hacen las instituciones a cargo de implementar programas y entregar servicios a los jóvenes está relacionada precisamente con cuáles de las destrezas que los operadores deben desarrollar son más importantes para el cumplimiento de los objetivos del programa. El tipo de entrenamiento que se debe proveer también dependerá de la naturaleza y el alcance de las habilidades identificadas. Todo indica que las habilidades funcionales, como las

expresivas, comunicativas, relacionales, de negociación y mediación, y otras más instrumentales, como las de reconocimiento, planificación y gestión de procesos, adquieren especificidades particulares en estos contextos. Si bien hay algunas que pueden ser exigidas como requisitos de entrada a los operadores y debidamente valoradas en un proceso de selección *ad hoc*, otras son parte del repertorio de recursos que el propio programa debe generar. Por eso es imprescindible comprender en profundidad el rol del operador de trato directo en el contexto general de la teoría de cambio del programa y, a partir de ahí, identificar las habilidades que deben tener los operadores para trabajar con los jóvenes y aplicar los estándares metodológicos que el programa ha definido.

Programa de atención integral a niños y adolescentes que viven en calle PAINAC

La aparición de este programa especializado en la atención de la situación de calle de niños, niñas y adolescentes ha seguido un largo recorrido en Paraguay. Lo que nació como una iniciativa específica para responder a una situación emergente hoy día cuenta con un diseño más robusto que integra distintas respuestas para el abordaje de la condición de calle. La decisión de institucionalizar estos dispositivos y asegurar su financiamiento permanente en la ley de presupuestos de la nación obedece tanto a la severidad de la pobreza infantil y juvenil como al empeoramiento de las condiciones de vida en calle, producto de la aparición de drogas más fuertes y de peor calidad. En efecto, la convergencia de una variable demográfica —la mitad de la población paraguaya es joven—, y de una variable socioeconómica —la mitad de la población nacional está bajo la línea de pobreza—, ha hecho más visible un fenómeno que corresponde a una de las formas más extremas de exclusión: los niños y adolescentes que deben salir de sus hogares, por el deterioro de la calidad de sus vínculos, por la pérdida de capacidad de sus familias para proveerles protección y cuidado y por la necesidad de trabajar precocemente para contribuir a la sobrevivencia económica de sus hogares.

En ese contexto, el trabajo infantil es un riesgo no sólo de rezago escolar permanente sino también de deterioro del desarrollo físico, psicológico y social de los niños y niñas que viven en la calle. De hecho, las alternativas de producción de subsistencia de las familias pobres la mayoría de las veces se traducen en trabajos informales en calle, actividad a la que se suele involucrar a todos los miembros del núcleo. A esto se suma el fenómeno de la pauperización de condiciones de vida de las familias que migran desde sectores rurales a la periferia de Asunción, y constituyen un cinturón de pobreza, que hace que los niños y niñas se movilicen hacia las zonas de mayor afluencia de personas para buscar medios de sobrevivencia. Esto sin duda genera enormes retos para las políticas sociales: a nivel estructural, para mejorar el nivel de ocupación y aumentar los ingresos de los hogares más pobres; a nivel contextual, para ofrecer servicios de contención que eviten un deterioro mayor de las condiciones de vida de las familias, en especial de sus miembros más vulnerables.

En este punto, se agrega a los determinantes la falta de programas sociales de atención directa a los niños que se encuentran en esta situación, y es por esa razón que se decide avanzar en la generación de dispositivos especializados que ofrezcan alternativas reales a los niños y

adolescentes para sustituir su vida en la calle. En esta instancia vale la pena destacar que el análisis inicial indicaba que el problema no era sólo la falta de oferta, sino también la falta de dispositivos especializados, con equipos de intervención competentes, capaces de abordar y trabajar en estas circunstancias y para el logro de la salida de calle como objetivo. Al respecto, cabe mencionar un dato importante: la mayoría de los niños con los que trabaja el programa ha pasado alguna vez por hogares, dispositivo residencial clásicamente orientado a la internación de niños en situación de desprotección familiar. Sin embargo, su rotación en esos hogares ha sido históricamente muy alta debido a que muchos no logran adaptarse totalmente al proceso de vida dentro de los mismos, ya que es mucho más atractiva la vida en calle.

Esto plantea serios cuestionamientos no sólo a la pertinencia de esta opción como primera alternativa para erradicar la situación de niños y adolescentes en calle, en cuanto a las características, reglas y recursos con que han tradicionalmente funcionado, sino también a las estrategias de trabajo directo empleado con los chicos y al perfil competencial de los recursos humanos dispuestos para esta tarea. Esto es especialmente crítico si se toma en cuenta la severidad de la experiencia de habitar en calle: los vínculos familiares son débiles o inexistentes, no siempre hay referentes significativos adultos que sirvan como modelo positivo, en muchos casos hay antecedentes de violencia, abuso, consumo de sustancias (cemento, cola de zapatero, marihuana, crack) y muchos ya han tenido vinculación con prácticas delictivas como hurtos y rapiñas. Además, los chicos están desescolarizados, no han tenido ninguna oportunidad de entrenamiento formal y muchos de ellos han tomado la decisión de no regresar a su casa. Ante estas condiciones personales y situacionales de los chicos, resulta urgente la pregunta acerca de cuáles son las competencias que un operador de calle debe tener para ser efectivo en su trabajo, tanto en la captación, motivación y adherencia al proceso, como al refuerzo y sustentabilidad de las alternativas a la vida en calle.

La estrategia de intervención del modelo considera el trabajo de los educadores de calle como acción clave para la captación de los chicos. El programa lo define como una intervención socioeducativa orientada a la deshabitación de las prácticas en calle. Se basa en la acción de los educadores en los territorios donde viven y se desenvuelven cotidianamente los niños. Esta metodología de proximidad busca ganar su confianza y desarrollar un proceso de acercamiento para lograr la reducción del daño mediante metas muy específicas: consumir menos droga, alimentarse mejor y concurrir a centros de salud. A través de eso es que se va estableciendo el vínculo necesario para lograr la convicción de empezar un proceso de salida de la calle.

Como primer y principal lugar de contacto de los educadores con los chicos, los equipos deben desarrollar un repertorio amplio de estrategias para lograr ese acercamiento, ganar su confianza e iniciar el proceso de conquista por opciones distintas a la vida en calle. Y, sobre todo, desarrollar un conjunto de destrezas que les permita desempeñarse en ese escenario de intervención. Entre los principales, el programa destaca como *principios de la práctica del educador*: (i) la empatía para analizar las condiciones personales y contextuales de cada chico, interpretar correctamente sus motivaciones, representaciones, preferencias y prácticas, comprenderlas en su contexto y utilizar esa información para orientar su intervención postergando su juicio personal al respecto; (ii) la pedagogía, como la capacidad de provocar en

los chicos una reflexión crítica sobre sus contextos, decisiones y prácticas, comunicando de manera fácil, comprensible y didáctica; (iii) el discernimiento, como la habilidad para saber cuándo intervenir y dejar a otros agentes hacer el trabajo que les corresponda, en especial si se enfrenta a situaciones que implican discernimiento ético o que están bajo la jurisdicción sanitaria o judicial; (iv) la capacidad para manejar límites, dejando establecido que, aunque la relación requiere atributos esenciales como calidez, coherencia y respeto, el educador y el joven no son iguales y se encuentran en una relación de asimetría que reserva al operador el rol de referente, tutor y guía; por lo mismo, la generación de confianza y mantención del vínculo no debe incluir la aceptación de regalos, la compra de objetos o servicios prestados por los chicos, o el aval a comportamientos impropios; (v) la habilidad para mantener, en todo momento, un comportamiento coherente, al no fumar, no tomar bebidas alcohólicas, no consumir drogas delante de los chicos y chicas, cumplir con la palabra empeñada y ser fiel garante de derechos y deberes en la relación.

Los educadores que conforman los equipos de calle no son los únicos enfrentados a la tarea de desarrollar competencias específicas, de alta exigencia personal y técnica, para intervenir directamente con los niños y adolescentes en calle. También es un desafío que se hace extensivo al personal de los centros abiertos o refugios, lugares de funcionamiento continuo que tienen por objetivo actuar como respuesta inmediata de protección, especialmente en horas de la noche, para quienes son detectados y referidos por los educadores en calle. Se trata del lugar al que los niños, niñas y adolescentes pueden acudir, pero también del espacio de tránsito donde se puede desarrollar un trabajo de acompañamiento de más largo plazo. Esta opción ha sido definida metodológicamente por el programa como otra estrategia de reducción del daño, ya que es un espacio de contención y protección donde se instala la conversación sobre la necesidad de buscar alternativas mejores y permanentes a la vida en calle. Por la naturaleza del vínculo y las características de la intervención que deben hacer los educadores en los centros abiertos, es posible suponer que aplican las mismas competencias que deben desplegar los equipos de calle, aunque en un escenario de intervención diferente.

La otra opción de carácter propiamente residencial pero transitoria, el centro de protección, involucra algunas particularidades, ya que, al equipo de educadores de trato habitual con los chicos, se suma la acción de profesionales de especialidad que deben hacer un abordaje más terapéutico con ellos y sus familias. Esta es una alternativa disponible para aquellos que deciden iniciar un proceso voluntario de salida de la calle y, a la vez, recuperar y fortalecer sus vínculos familiares. Para lograr ambos objetivos, se brinda atención psicosocial, así como apoyo educativo y terapéutico.

El cuarto dispositivo, el centro de convivencia pedagógica, tiene una connotación fuertemente socioeducativa, ya que, mediante la disposición de espacios para la educación, recreación, expresión artística y deporte, se promueve en los niños y adolescentes participantes, el desarrollo de habilidades sociales imprescindibles para avanzar en el proceso de inclusión. De esta forma, los chicos entre 8 y 16 años que llevan entre 3 y 5 meses en el centro transitorio de protección, no sólo cuentan con un espacio físico que ofrece alojamiento y alimentación en

condiciones seguras, sino que además tienen la opción de desplegar una serie de habilidades mediante la educación formal e informal impartida en este centro, cuya metodología es el aprendizaje guiado a través de la convivencia. Aquí, los niños viven en casas, en grupos de hasta 8 integrantes, con un educador o educadora que oficia como cuidador y tutor. El objetivo es que en ese escenario aprendan nuevas reglas de convivencia con sus pares y adultos, basadas en el buen trato, la tolerancia, la participación, el establecimiento y respeto de límites. A lo largo de este proceso, el cual puede extenderse por un máximo de tres años, se trabaja con los chicos para facilitar su retorno a la familia de origen, transitar hacia una familia de acogida o iniciar un proceso de emancipación.

Con toda la complejidad antes descrita, el diseño que integra estos dispositivos para facilitar la ruta de los chicos por distintos momentos y procesos tiene definiciones claras que dan cuenta de cuáles son las implicancias que esto tiene para la formación y el desarrollo de competencias de sus operadores: (i) el encierro no es efectivo; (ii) la salida inmediata de la calle no es posible (por el contrario, es un proceso que puede tomar bastante tiempo); (iii) los niños, niñas y adolescentes son los que deciden si pasar menos tiempo o no en la calle (de ahí la importancia de mantener un trabajo continuo en apoyo psicosocial); (iv) los distintos dispositivos deben estar habilitados y en funcionamiento para el momento que se les requiera; (v) la intervención no es lineal y, por el contrario, la regresión forma parte natural del proceso; (vi) los dispositivos residenciales son una alternativa a la profundización de la intervención y la construcción de condiciones a la salida de la calle; por lo tanto, los educadores deben estar dispuestos y preparados para desenvolverse en distintos escenarios.

Desde el punto de vista del acompañamiento a la trayectoria de inclusión social de los niños, niñas y adolescentes que dejan de vivir en la calle, el modelo todavía no está completo. Ya con los dispositivos que están disponibles, es necesario revisar el perfil de los educadores, técnicos y profesionales que intervienen en las distintas etapas del proceso, no sólo para acompañar el desarrollo continuo de las competencias que necesitan para intervenir en esos escenarios, sino también para asegurar estándares mínimos de calidad. De otro lado, el rol exclusivo de educadores y profesionales no puede substituir lo que le corresponde a otras políticas y programas encargados de generar mejores condiciones en los hogares para restituir sus capacidades básicas de funcionamiento y de protección a sus niños y jóvenes. Pero sí puede incorporar más activamente el componente de trabajo con familias, para lo cual se necesitará desarrollar también otras competencias.

Por último, vale la pena mencionar que a este desafío de incrementar la cualificación de los recursos humanos del programa se agregan tres desafíos fundamentales para el diseño del sistema de atención integral a niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de calle: (i) contar con un dispositivo especializado de asistencia posterior que actúe como soporte y referente de consulta a los chicos y sus familias una vez que ya han retomado la vida familiar o la vida emancipada, fuera de la calle; (ii) desarrollar una oferta *ad hoc* al perfil, necesidades e intereses de los chicos para su formación en oficios; y (iii) desarrollar una oferta especializada de intervención y tratamiento con opción residencial para abordar adicciones.

Programa Abriendo Caminos

La debilidad o pérdida de vínculos familiares y la incapacidad parental o familiar de proveer a sus integrantes más jóvenes de los cuidados que éstos requieren son factores de riesgo del entorno próximo que tienen alta incidencia sobre el desarrollo. Desde luego, también lo es la separación forzosa de la familia por causa del encarcelamiento. Al grave deterioro de las condiciones del entorno familiar que estos episodios generan, se suman otros riesgos relativos a la proximidad de niños y adolescentes con circuitos de marginalidad que, en muchos casos, hacen parte de los escenarios regulares de socialización de los chicos.

Por esta razón, dentro del sistema de protección social chileno, antes Chile Solidario, hoy Seguridades y Oportunidades, se creó un dispositivo especialmente dirigido a trabajar con niños, niñas y adolescentes dependientes de adultos privados de libertad, por considerar que este factor acentúa la vulnerabilidad de esos hogares y, en especial, de sus miembros más dependientes. En el caso de los niños (0 a 6 años de edad), el foco principal de la intervención es revertir las condiciones de negligencia o abandono en que puedan estar, así como la inseguridad material que impide la cobertura de sus necesidades básicas. En los niños mayores y los adolescentes, el foco de la intervención es revertir la naturalización de conductas de riesgo, evitar la legitimación de la calle como principal espacio de referencia y socialización, substituir modelos negativos de roles adultos y revertir el bajo rendimiento, la asistencia irregular y la desmotivación escolar que actúan como principales riesgos para el abandono definitivo de la escuela e iniciación precoz en el mundo del trabajo. A partir de esta etapa y más marcadamente a partir de los 14 años, se suman nuevos riesgos como el alejamiento definitivo del núcleo familiar, retraso, fracaso o deserción escolar, crisis de expectativas e incapacidad para configurar un proyecto de vida, manifestación exacerbada de la conducta reactiva y propensión a la realización de conductas ilícitas o de alto riesgo.

Siendo este el escenario, lo que se propone el sistema de protección social es abordar los determinantes próximos del riesgo de exclusión juvenil en esta población, mediante el uso en primera instancia de los dispositivos propios de la política social para la asistencia de hogares vulnerables o en pobreza: derecho garantizado a la educación inicial, primaria y secundaria; gratuidad en el paquete básico de atención en salud con garantías explícitas en cobertura y oportunidad para las prestaciones más importantes en salud preventiva y curativa; y, transferencias monetarias para proteger los ingresos de los hogares con capacidad limitada para su generación autónoma. Las dos primeras prestaciones están disponibles de manera universal. Las últimas, prácticamente para quienes lo requieran y cumplan requisitos, dentro del 60% más vulnerable de la población. Sin embargo, era necesario generar un dispositivo específico de cercanía, capaz de reconocer las complejidades de cada situación, intervenir en los factores psicosociales del hogar, proponer rutas alternativas de inclusión y, sobre todo, proveer a los adolescentes y jóvenes de modelos positivos para revertir comportamientos de riesgo. Aquí es donde surge el programa Abriendo Caminos, que se especializa en la atención de estas familias

bajo un esquema que combina asistencia familiar, tutorías juveniles y servicios específicos de especialidad.

En el primer componente del programa, el trabajo con familias, se destacan los consejeros familiares, que se encargan de diagnosticar la condición de la familia, en especial, la situación de los miembros menores de edad, proponer un plan de intervención, trabajar con la familia en el desarrollo de competencias parentales y coordinar la acción que realicen otros técnicos con el mismo núcleo y como parte de la misma intervención. Los consejeros son, en definitiva, operadores de trato directo, que tienen la función de vincularse con el referente familiar principal y coordinar acciones de asistencia y acompañamiento con éste y sus dependientes.

Desde el punto de vista de las competencias que deben tener estos operadores, este modelo exige la adquisición y el desarrollo de destrezas y habilidades que van más allá de la formación convencional. Al ser un servicio especializado, la provisión de apoyo psicosocial requiere de un profesional con manejo en múltiples áreas, desde la habilidad para acopiar, registrar, procesar, sintetizar y administrar información sobre los recursos disponibles en la red local y los mecanismos y procedimientos que hay que seguir para acceder a ellos, hasta la habilidad para brindar contención psicoemocional, el desarrollo de la empatía, las habilidades de negociación, las técnicas de mediación y consejería, y el discernimiento ético para el adecuado enfrentamiento de situaciones complejas al interior de la familia.

Hay que agregar, como factor adicional de complejidad, que se trata de familias que en su mayoría están muy próximas a la informalidad, la ilegalidad, la desafiliación y códigos valóricos y de comportamiento que no necesariamente son modelos positivos de socialización para niños y adolescentes. Eso pone en juego la habilidad de los consejeros para construir una relación que se abra a la posibilidad del reconocimiento de los riesgos endógenos que la propia familia genera para sus hijos, como cuando su economía se basa en el microtráfico, hay manipulación de armas entre los adultos, se pertenece a clanes familiares o pandillas que se disputan con violencia el territorio; o, cuando hay consumo de alcohol o drogas, violencia intrafamiliar o negligencia parental. A nivel más amplio, una intervención de este tipo demanda de los consejeros la competencia para hacer análisis pertinentes e identificar oportunidades de cambio que deben ser traducidas a la familia como la propuesta de una secuencia de actividades para abordar de manera progresiva los ámbitos y temas que, como resultado del proceso, sean conducentes al logro de condiciones mejoradas de bienestar y seguridad para sus hijos e hijas, como que tengan su documentación de identificación civil vigente, sus controles de salud y esquemas de vacunación al día, concurren a los centros de educación inicial o escuela y cuenten con las condiciones básicas para su permanencia en ella.

Desde ese punto de vista, la función del consejero consiste en un trabajo analítico, de reconocimiento, síntesis y propuesta, que involucra competencias relativas a: (i) su capacidad para discernir de qué se trata cada situación familiar, reconocer situaciones, entender la forma en que éstos afectan la dinámica del sistema, cómo se vincula con el bienestar de la familia y qué cuestiones es necesario cambiar; ii) su capacidad para entender por qué ocurre de ese

modo, identificando las explicaciones que la familia maneja o construye para significar y dar sentido a esas situaciones; iii) su capacidad para identificar oportunidades de cambio y las estrategias que lo harían posible en ese contexto; y iv) su capacidad para identificar el itinerario de las acciones que es necesario recorrer para que ese cambio se concrete.

De otro lado, el modelo del Abriendo Caminos incluye un dispositivo de trabajo especializado con adolescentes y jóvenes que aplica un formato distinto al de los consejeros, la tutoría. La teoría de cambio del programa indica que, dada la convergencia de esos múltiples factores de riesgo, es necesario intervenir simultánea y coordinadamente con la unidad familiar y sus adolescentes y jóvenes, y que para que esa intervención sea efectiva, el operador de trato directo que motiva y acompaña el proceso de cambio debe ser distinto con cada uno, en atención a las especificidades de las familias como tal y de los chicos en particular. Por otra parte, la evidencia ha documentado, de manera generosa, los beneficios de intervenciones con jóvenes basadas en tutorías que, bajo determinadas condiciones como formación continua de acuerdo a su rol, estructura de supervisión robusta y su extensión en un marco temporal de larga duración, pueden provocar efectos importantes en los chicos.

Esto es particularmente promisorio en la adolescencia, ya que es un período en el que la natural reorganización emocional de las personas ofrece una ventana de oportunidad en la que es posible modificar representaciones negativas y comportamientos de riesgo adquiridos durante la infancia. Es un período en el cual es perfectamente posible reorganizar la matriz cognitiva y afectiva mediante la exposición sistemática de los chicos a modelos positivos de vinculación basados en el buen trato. En términos generales, la teoría de cambio que el programa ha adoptado de esos antecedentes indica que la tutoría en tanto forma de acompañamiento en un momento clave de transición del desarrollo ayuda a formar en los adolescentes la confianza de que esa transición puede ser exitosa, ofrece la posibilidad de que desarrollen distintas competencias sociales, expresen mejor sus emociones, sean más eficaces en la comunicación con los adultos y reciban la guía que probablemente no estarían dispuestos a recibir de parte de los padres o cuidadores.

Aunque las tutorías con jóvenes se han convertido en una práctica muy extendida en países desarrollados y aunque se han hecho varias evaluaciones al respecto, la evidencia todavía no es categórica en señalar si son mejores las tutorías voluntarias o pagadas, si hay valor agregado en la condición profesional del tutor o si sirven verdaderamente para revertir de manera sostenible los comportamientos de riesgo más duros como el abuso de drogas o la práctica de la violencia. Sí, en cambio, las evaluaciones coinciden en señalar que un factor determinante del éxito de este tipo de intervención es la formación continua de competencias en los operadores que ejercen este rol, ya que aquí están los estándares de calidad intrínsecos que son propios de este tipo de intervención. Al respecto, el repertorio de habilidades requeridas para hacer este tipo de acompañamiento incluye competencias como la habilidad para aplicar estrategias exitosas de aproximación a los chicos o la capacidad para manejar conversaciones sobre temas sensibles, sin menoscabar el sentido de autoconfianza de los adolescentes.

Cuadro N°2
Programas para la inclusión social de jóvenes en situación de vulnerabilidad y riesgo

Componentes de las Teorías de Cambio

Programa	Problema	Hipótesis de intervención	Estrategia utilizada	Resultados esperados
<p>Argentina</p> <p>Programa de Asistencia y Recuperación de Jóvenes Adictos</p> <p>Obispado de San Isidro</p>	<p>Deterioro de las condiciones de vida de jóvenes de sectores urbano-marginales por consumo de drogas.</p>	<p>La inclusión social de jóvenes vulnerables que se encuentran en riesgo por consumo de sustancias psicoactivas en villas, barrios pobres o asentamientos precarios requiere de un abordaje comunitario. Esto implica una atención de primera respuesta basada en la acción de un dispositivo de proximidad, cuya acción genere las condiciones para que se puedan activar otros procesos relacionados con el tratamiento, la rehabilitación y el inicio de procesos de inclusión social que deben ser acompañados y por largo tiempo.</p>	<p>Un modelo de atención de base comunitaria que combina la disposición de un espacio físico de referencia para el trabajo personalizado con los adolescentes y jóvenes con problemas de adicción, un equipo de proximidad liderado por un referente social y por operadores barriales que gozan de alta legitimidad dentro de la comunidad y profesionales de especialidad que abordan técnicamente los aspectos relacionados con el tratamiento. Todo esto en coordinación con otros dispositivos y recursos de la red institucional que debe proveer servicios necesarios para la inclusión.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Jóvenes adictos que residen en villas o barrios marginales extremos disminuyen su consumo de drogas. ⊙ Jóvenes usuarios de drogas con necesidad de tratamiento acceden a los dispositivos especializados de desintoxicación y recuperación. ⊙ Jóvenes de las villas mejoran su nivel de escolaridad porque continúan los estudios en alguna de las modalidades del sistema. ⊙ Jóvenes de las villas mejoran sus condiciones de empleabilidad porque se entrenan para adquirir un oficio o se vinculan al mercado del trabajo.
<p>Uruguay</p> <p>Ciudadela</p> <p>(Centro de Información, Asesoramiento, Diagnóstico y Derivación en Drogas)</p>	<p>Consumo problemático de drogas en la población, con peores impactos en los sectores más vulnerables o en riesgo de exclusión, particularmente adolescentes y jóvenes.</p>	<p>La contención del consumo por el lado de la demanda requiere de una estrategia integral que abarque simultáneamente la prevención del consumo, la atención y el tratamiento de las adicciones. Esto, a su vez, requiere de circuitos interinstitucionales donde se conecten dispositivos que se especialicen en distintas funciones. La oferta terapéutica requiere de un primer nivel de atención que sirva de puerta de entrada, orientación y referencia para la población.</p>	<p>Generación de un dispositivo que permita orientar la demanda a partir de la información, el diagnóstico y la derivación a las alternativas que el sistema contempla para los distintos grados de complejidad del problema del consumo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Jóvenes que presentan consumo problemático de drogas logran contenerlo y revertirlo porque cuentan con la información, el soporte terapéutico y el tratamiento que necesitan, en la modalidad acorde al grado de complejidad de su consumo. ⊙ Usuarios problemáticos de drogas acceden a la oferta terapéutica que corresponde en base a la realización de diagnósticos y referencias adecuadas. ⊙ Usuarios problemáticos de drogas atendidos en los Centros de Información, Asesoramiento, Diagnóstico y Derivación en

Programa	Problema	Hipótesis de intervención	Estrategia utilizada	Resultados esperados
Junta Nacional de Drogas - Presidencia de la República				Drogas, son referidos a las unidades especializadas de tratamiento y culminan exitosamente el proceso.
<p>Brasil</p> <p>Programa Caminho Melhor Jovem</p> <p>Secretaria de Esporte, Lazer e Juventude do Governo do Rio de Janeiro</p>	Vulnerabilidad y riesgo de exclusión en adolescentes y jóvenes de comunidades urbano-marginales de territorios afectados por la violencia y el narcotráfico.	A pesar de los determinantes estructurales comunes como riesgos y falta de oportunidades, la generación de trayectorias de inclusión social debe partir de la identificación de las rutas que debe seguir cada adolescente o joven y hacer de ese un itinerario acompañado y con acceso asegurado a las oportunidades y recursos que permitan su cumplimiento.	Generación de un sistema de organización de la atención en territorios pacificados, basado en un dispositivo de primer anillo, la consejería, dedicado al reconocimiento detallado de la condición socioeconómica y psicosocial de cada joven para determinar el tipo de ruta que es preciso hacer con él o ella, dentro del programa y desde éste hacia los otros servicios de la red. Y un dispositivo de acompañamiento personalizado para casos de mayor riesgo, la tutoría. Esto en combinación con los programas y servicios de la red institucional, en especial los de mayor incidencia sobre la salud, sexual y reproductiva, el mejoramiento de la escolaridad y el aumento de la empleabilidad de los jóvenes.	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Jóvenes inactivos que vuelven al sistema educativo o ingresan al mercado de trabajo. ⊙ Jóvenes que vuelven a estudiar y concluyen el año escolar (se gradúan y reciben un certificado). ⊙ Jóvenes matriculados en cursos de cualificación profesional completan el ciclo, reciben una certificación y empiezan a trabajar. ⊙ Jóvenes que cumplen medidas socioeducativas son acompañados por tutores. ⊙ Jóvenes que cumplen penas alternativas o que están saliendo de la cárcel reciben consejería profesional o apoyo de tutores.
<p>Uruguay</p> <p>Programa REVUELOS</p> <p>Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)</p> <p>Asociación Civil Gurises Unidos</p>	Adolescentes y jóvenes viviendo en calle, en las peores formas de riesgo social y vulneración extrema de derechos.	Los dispositivos tradicionales de contacto y trabajo directo con poblaciones vulnerables no son efectivos para abordar las peores formas de exclusión juvenil como la vida en calle. El mejoramiento de sus condiciones de bienestar debe hacerse paulatinamente, mediante la sustitución de comportamientos de riesgo como medio para reducir el daño experimentado en la vivencia en calle. Para eso, se necesita un dispositivo de proximidad que actúe a ese nivel de reparación y como piso de	<p>Dispositivo de cercanía que, bajo un esquema altamente intensivo y personalizado de acompañamiento, provee orientación y ayuda a desarrollar las habilidades personales necesarias para la adquisición de una autonomía progresiva.</p> <p>Los equipos de educadores a cargo de este acompañamiento actúan directamente sobre determinantes personales y contextuales, en coordinación con otros dispositivos de la red asistencial y sociosanitaria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Adolescentes y jóvenes que viven en calle logran sustituir prácticas o hábitos de riesgo como estrategia de reducción de daño. ⊙ Adolescentes y jóvenes que viven en calle se integran a núcleos familiares o alternativas de convivencia bajo condiciones de seguridad y protección sustentables. ⊙ Adolescentes y jóvenes que viven en calle desarrollan competencias para una mejor convivencia. ⊙ Adolescentes y jóvenes que viven en calle desarrollan intereses y definen metas en los ámbitos

Programa	Problema	Hipótesis de intervención	Estrategia utilizada	Resultados esperados
		habilitación para la construcción de condiciones de integración funcional.		educativo y productivo como paso inicial para la búsqueda de alternativas de mejoramiento de la empleabilidad.
<p>Uruguay</p> <p>Programa Jóvenes en Red</p> <p>Instituto Nacional de la Juventud</p> <p>Ministerio de Desarrollo Social</p>	Jóvenes entre 14 y 24 años de edad en riesgo de exclusión porque no estudian ni culminaron el ciclo básico pertenecen a hogares en situación de vulnerabilidad y no tienen un empleo formal.	Las causas de la inactividad juvenil son diversas, por lo cual no se deben generar soluciones basadas en una oferta única: la mejor opción es movilizar una matriz de recursos donde se integran distintas opciones educativas y para la empleabilidad, más un dispositivo de acompañamiento que permita proyectar itinerarios para la inclusión social, educativa y laboral a partir de las características específicas de cada joven.	Generación del Espacio Educativo, dispositivo que trabaja directamente con los jóvenes consistente en un equipo socioeducativo que brinda acompañamiento personalizado para la formulación y el desarrollo de un acuerdo o plan individual para la revinculación funcional a la escuela, formación o trabajo. Esta intervención de apoyo psicosocial y orientación vocacional, educacional y sociolaboral se desarrolla en conjunto con una serie de actividades que buscan la activación de competencias cognitivas y no cognitivas necesarias para progresar en ese itinerario de inclusión.	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Jóvenes que no estudian ni trabajan acceden a un dispositivo de contención, orientación y acompañamiento para identificación y activación de procesos educativos y de mejora de la empleabilidad. ⊙ Jóvenes con rezago escolar retoman estudios y culminan ciclo básico en cualquiera de las modalidades disponibles en el sistema. ⊙ Jóvenes desarrollan procesos de entrenamiento que les habilitan para encontrar un empleo en el mercado formal de trabajo.
<p>Brasil</p> <p>Centros Urbanos de Cultura, Arte, Ciência e Esporte (CUCA)</p> <p>Prefeitura Municipal de Fortaleza del Estado de Ceará</p>	Jóvenes con oportunidades limitadas de inclusión social por falta de espacios de convivencia social y de oferta cultural, deportiva y recreativa.	La exclusión juvenil es provocada, entre otros factores, por la débil dotación de recursos comunitarios que podrían favorecer la realización de actividades importantes para el desarrollo de competencias útiles para la integración social. Las iniciativas dirigidas a desarrollar el potencial artístico, creativo y expresivo de los jóvenes como factor de protección frente a riesgos, necesita una diversidad de recursos que incluyan infraestructura, equipamiento, recursos humanos y planes pedagógicos para el desarrollo guiado de esas actividades. Estos dispositivos pueden actuar como buenos catalizadores para iniciar procesos que a la larga mejoren los niveles de escolaridad y desarrollen	Implementación de centros que funcionan en los territorios como infraestructura para el desarrollo de actividades que puedan catalizar procesos de inclusión juvenil. En ellos se desarrolla una oferta cultural, deportiva y recreacional amplia, pero con la guía y acompañamiento de operadores y gestores, y con un marco curricular que le da una fuerte orientación pedagógica a las actividades. Esta oferta es complementada por actividades específicas de capacitación laboral y de desarrollo de competencias para el acceso al mercado de trabajo. Estos dispositivos funcionan en red con los otros gestores de políticas y	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Adolescentes y jóvenes de barrios urbanos marginales o de escasos recursos tienen acceso a infraestructura y oferta cultural, deportiva y recreacional de calidad. ⊙ Adolescentes y jóvenes participan en espacios educativos informales que les permiten desarrollar competencias y habilidades sociales. ⊙ Adolescentes y jóvenes reciben capacitación técnica y apoyo para la inserción en el mercado laboral a través de actividades culturales y deportivas.

Programa	Problema	Hipótesis de intervención	Estrategia utilizada	Resultados esperados
		habilidades laborales y sociales básicas para el ingreso y permanencia en el mercado laboral.	proveedores de servicios públicos en el territorio.	
Paraguay Programa PAINAC (Programa de atención integral a niños, niñas y adolescentes que viven en la calle) Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia	Niños, niñas y adolescentes que viven en las calles, sin vínculos familiares seguros ni condiciones que les permitan hacerse cargo de su cuidado.	La desprotección familiar en la que se encuentran los niños y adolescentes y los riesgos intrínsecos a las actividades que desarrollan viviendo en calle implican la necesidad de diseñar una estrategia integral de abordaje que actúe a nivel del niño y sus entornos. Es posible generar alternativas viables a la situación infantil y juvenil de calle si se diseña un circuito de apoyos que den garantía de un continuo de atención, y que incluya dispositivos especializados, con equipos de intervención competentes, capaces de abordar y trabajar en esas circunstancias para el logro de la salida de calle.	Articulación de un conjunto de dispositivos que ofrecen distintas alternativas de abordaje a la situación de calle de los niños y adolescentes. El primer nivel de intervención está a cargo de equipos de educadores que trabajan directamente en calle. A continuación, intervienen los dispositivos residenciales orientados a proveer refugio provisional o estadía transitoria. Ambos como alternativas a la internación. Luego, un tercer anillo que incluye la acción socioeducativa organizada en un centro de convivencia pedagógica. La característica distintiva de este diseño es la progresividad de la intervención y la integración de los distintos dispositivos.	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Niños, niñas y adolescentes que viven en las calles cuentan con el acompañamiento y la orientación de equipos de contención. ⊙ Niños, niñas y adolescentes que viven en las calles acceden a los servicios de protección temporal de centros de tránsito y albergue. ⊙ Niños, niñas y adolescentes en situación de calle participan en procesos de formación de habilidades para la vida y se vinculan a alternativas concretas de integración funcional. ⊙ Niños, niñas y adolescentes que han vivido en las calles retornan a su familia de origen, se integran a una familia de acogida o inician un proceso de emancipación.
Chile Programa Abriendo Caminos Ministerio de Desarrollo Social	Vulnerabilidad y riesgo de desprotección y marginalidad de los niños, adolescentes y jóvenes que pertenecen a hogares con adultos privados de libertad.	Dada la convergencia de los múltiples factores de riesgo a los que se enfrentan los niños, adolescentes y jóvenes que dependen o han dependido de un adulto privado de libertad, es necesario intervenir simultánea y coordinadamente con la unidad familiar y con sus adolescentes y jóvenes en particular. Para que esa intervención sea efectiva, el operador de trato directo que motiva y acompaña el proceso de cambio debe ser distinto con cada uno y por ello, ambas funciones se deben diferenciar aunque actúen como un solo dispositivo ante la familia.	Implementación de un sistema de apoyo integral a niños y jóvenes de hogares con adultos privados de libertad y sus familias. El sistema incluye consejería familiar para el trabajo con los referentes familiares en torno a condiciones de cuidado y crianza de los niños, y un sistema de tutoría para todos los niños y adolescentes entre 7 y 14 años, con el propósito de facilitar el modelaje de la conducta a partir de un referente positivo que estimula el desarrollo de las competencias y habilidades para la vida, con fuerte énfasis en el reforzamiento motivacional escolar y estímulo vocacional. Las demás necesidades de intervención y	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Niños, niñas, adolescentes y jóvenes de familias con adultos privados de libertad cuentan con condiciones básicas de nutrición, salud, tuición y educación aseguradas. ⊙ Niños, niñas, adolescentes y jóvenes de familias con adultos privados de libertad cuentan con el soporte terapéutico que requieren. ⊙ Adolescentes y jóvenes de familias con adultos privados de libertad asisten a la escuela o a la modalidad de educación no convencional que hayan escogido, obtienen logros en permanencia, progreso y culminación de ciclos.

Programa	Problema	Hipótesis de intervención	Estrategia utilizada	Resultados esperados
			<p>asistencia de la familia se abordan con profesionales de especialidad del propio dispositivo cuando los recursos no están disponibles en la oferta regular.</p>	<p>☉ Jóvenes de familias con adultos privados de libertad acceden a una alternativa de formación, intermediación o inserción laboral.</p>

Cuadro N°3

Panorama comparado: distintas alternativas para el abordaje directo de jóvenes en riesgo

	Modelo de intervención	Comportamientos de riesgo abordados en la intervención	Metodologías de trabajo con jóvenes	Operadores de trato directo	Competencias críticas de los operadores para el trabajo con los jóvenes
<p>Programa de Asistencia y Recuperación de Jóvenes Adictos</p> <p>Obispado de San Isidro</p> <p>Argentina</p>	Dispositivo de abordaje próximo instalado en la comunidad, con atención secundaria a cargo de servicios profesionales de especialidad y conexión con redes externas de servicios.	<ul style="list-style-type: none"> Consumo de alcohol y drogas Desvinculación funcional 	Estrategia de abordaje próximo a cargo de Operadores Barriales contactando casos en terreno con un espacio físico de acogida acondicionado para un acompañamiento de largo plazo, y con asistencia profesional para casos de adicciones.	<ul style="list-style-type: none"> Operadores barriales Profesionales de especialidad Referente social 	<ul style="list-style-type: none"> Escucha activa Empatía Comunicación efectiva Capacidad para gestionar compromisos Habilidades de negociación Tolerancia a la frustración
<p>Ciudadela</p> <p>(Centro de Información, Asesoramiento, Diagnóstico y Derivación en Drogas)</p> <p>Junta Nacional de Drogas</p> <p>Presidencia de la República Uruguay</p>	Dispositivo de primer nivel de atención para la valoración de motivos de consulta, entrega de información con fines de prevención y derivación de demanda compleja a las unidades de resolución con competencia técnica para proveer un servicio de especialidad de segundo piso.	<ul style="list-style-type: none"> Consumo de alcohol y drogas 	Habilitación de espacios de contención, análisis, orientación y referencia para organizar la demanda en función del nivel de complejidad que presenta y racionalizar la oferta actuando como dispositivo intermedio de derivación.	<ul style="list-style-type: none"> Técnicos especializados 	<ul style="list-style-type: none"> Escucha activa Empatía Capacidad de análisis Manejo de información
<p>Programa Caminho Melhor Jovem</p> <p>Secretaria de Esporte, Lazer e Juventude do Governo do Rio de Janeiro</p>	Sistema de atención en territorios con estrategias diferenciadas de intervención según el nivel de complejidad de las vulnerabilidades y exclusiones juveniles detectadas por el dispositivo de contacto inicial y la evaluación del riesgo.	<ul style="list-style-type: none"> Desvinculación funcional Prácticas sexuales sin protección Consumo abusivo de alcohol y drogas Uso de violencia 	Reconocimiento a los determinantes individuales de la vulnerabilidad juvenil y formulación de un plan de intervención con arreglo a diagnóstico personalizado.	<ul style="list-style-type: none"> Consejeros Tutores 	<ul style="list-style-type: none"> Escucha activa Empatía Comunicación efectiva Capacidad de discernimiento para distinción de niveles de riesgo Capacidad de planificación Capacidad de monitoreo

	Modelo de intervención	Comportamientos de riesgo abordados en la intervención	Metodologías de trabajo con jóvenes	Operadores de trato directo	Competencias críticas de los operadores para el trabajo con los jóvenes
Brasil			Facilitación de procesos de inclusión mediante consejería y acceso guiado a oferta de servicios. Acompañamiento personalizado a jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad mediante la modalidad de tutorías.		<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad para gestionar compromisos • Habilidades de negociación • Tolerancia a la frustración
Programa REVUELOS Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) Asociación Civil Gurises Unidos Uruguay	Dispositivo de actuación en calle especializado en intervención psicosocial. El vínculo educativo que la dupla psicosocial establece con el adolescente actúa como una intervención de alta especialización que conecta con otros dispositivos.	<ul style="list-style-type: none"> • Vida en calle • Desvinculación funcional • Comercio informal callejero • Prácticas sexuales sin protección • Consumo abusivo de alcohol y drogas 	Equipo educativo que contacta y acompaña a adolescentes y jóvenes que viven en calle. Su trabajo se focaliza en promover la sustitución de prácticas o hábitos de riesgo, facilitar la integración de los chicos a núcleos familiares o a otras alternativas de convivencia, y al desarrollo de competencias para un mejor desempeño en la comunidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Educadores de calle 	<ul style="list-style-type: none"> • Escucha activa • Empatía • Comunicación efectiva • Capacidad de planificación • Capacidad de monitoreo • Capacidad para gestionar compromisos • Habilidades de negociación • Tolerancia a la frustración
Programa Jóvenes en Red Instituto Nacional de la Juventud Ministerio de Desarrollo Social Uruguay	Sistema integral de abordaje de la inactividad juvenil. Combina una estrategia de apoyo psicosocial que en el primer nivel de contacto aborda habilidades no cognitivas en los jóvenes y, en el nivel secundario, conecta con ofertas especializadas de nivelación educativa, capacitación e inserción laboral.	<ul style="list-style-type: none"> • Desvinculación funcional 	Activación de proceso motivacional mediante la acción de un equipo de proximidad a cargo de facilitar en los jóvenes el desarrollo de las habilidades no cognitivas necesarias para luego iniciar procesos de activación de capacidades cognitivas en procesos de inclusión social de mayor complejidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Profesionales de apoyo socioeducativo • Gestores psicosociales de casos 	<ul style="list-style-type: none"> • Escucha activa • Empatía • Comunicación efectiva • Capacidad de planificación • Capacidad de monitoreo • Capacidad para gestionar compromisos • Habilidades de negociación • Tolerancia a la frustración

	Modelo de intervención	Comportamientos de riesgo abordados en la intervención	Metodologías de trabajo con jóvenes	Operadores de trato directo	Competencias críticas de los operadores para el trabajo con los jóvenes
<p>Centros Urbanos de Cultura, Arte, Ciência e Esporte (CUCA)</p> <p>Prefeitura Municipal de Fortaleza del Estado de Ceará</p> <p>Brasil</p>	<p>Plataforma física de alto estándar para la acogida e integración de servicios y acciones de distinto tipo relacionados con distintas facetas del desarrollo juvenil. Combina acciones preventivas de primer nivel y acciones formativas de segundo piso.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de acceso a servicios e infraestructura deportiva y cultural de calidad • Desvinculación funcional 	<p>Generación de un espacio protegido de convivencia social para el despliegue de habilidades no cognitivas en los jóvenes, logradas a partir de oportunidades de recreación, práctica deportiva y expresión cultural. Estas acciones son acompañadas de procesos educativos y formativos de mayor complejidad que generan la nivelación necesaria para la reconexión funcional y el afianzamiento de trayectorias juveniles de inclusión.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Educadores sociales • Profesionales de especialidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Escucha activa • Empatía • Habilidades motivacionales • Comunicación efectiva
<p>Programa PAINAC</p> <p>(Programa de atención integral a niños, niñas y adolescentes que viven en la calle)</p> <p>Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia</p> <p>Paraguay</p>	<p>Red de dispositivos de atención de distinto nivel de complejidad, orientados a la atención de adolescentes y jóvenes que viven en situación de calle. Mediante el acompañamiento a la trayectoria de los beneficiarios por los distintos dispositivos, se van construyendo las capacidades y generando las condiciones necesarias para el logro de una mayor autonomía y sustitución de la vida en calle.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vida en calle • Desvinculación funcional • Comercio informal callejero • Prácticas sexuales sin protección • Consumo abusivo de alcohol y drogas 	<p>Intervención socioeducativa realizada por educadores, orientada a propiciar la deshabitación de las prácticas en calle. Es un dispositivo de abordaje próximo que se especializa en el abordaje de situaciones de vulnerabilidad crítica. Acompaña su actuación con dispositivos residenciales, diurnos, nocturnos o temporales como estrategia de apoyo a la deshabitación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Educadores de calle 	<ul style="list-style-type: none"> • Escucha activa • Empatía • Comunicación efectiva • Capacidad de planificación • Capacidad de monitoreo • Capacidad para gestionar compromisos • Habilidades de negociación • Tolerancia a la frustración

	Modelo de intervención	Comportamientos de riesgo abordados en la intervención	Metodologías de trabajo con jóvenes	Operadores de trato directo	Competencias críticas de los operadores para el trabajo con los jóvenes
Programa Abriendo Caminos Ministerio de Desarrollo Social Chile	Sistema de atención integral para el abordaje de vulnerabilidades y riesgos de los niños, adolescentes y jóvenes de familias con adultos privados de libertad. El modelo prevé diferenciación de roles en el trabajo simultáneo con las familias y los chicos, ambas basadas en el acompañamiento, en combinación con servicios específicos provistos por el propio dispositivo. En el anillo terciario de atención están los vínculos con la estructura mayor de oportunidades provista por el sistema de protección social.	<ul style="list-style-type: none"> • Desvinculación funcional • Involucramiento en prácticas delictivas • Uso de violencia 	Tutorías dirigidas específicamente al acompañamiento de adolescentes y jóvenes por el tiempo que dura la participación de sus familias en el programa. Mediante esta metodología de acompañamiento individual se produce la activación motivacional, el desarrollo de habilidades e intereses vocacionales y la construcción de aspiraciones y propósitos relacionados con trayectorias positivas de inclusión social.	<ul style="list-style-type: none"> • Consejeros • Tutores • Profesionales de especialidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Escucha activa • Empatía • Comunicación efectiva • Capacidad de discernimiento para distinción de niveles de riesgo • Capacidad de planificación • Capacidad de monitoreo • Capacidad para gestionar compromisos • Habilidades de negociación • Tolerancia a la frustración

Capítulo 3

Claves para promover la inclusión social juvenil desde las intervenciones

1. La relevancia de los esquemas de organización del trabajo con los jóvenes.

Las ocho experiencias que se han tenido a la vista en este análisis abordan distintos factores de riesgo asociados a la vulnerabilidad y exclusión juvenil. Sin embargo, comparten un elemento común: la existencia de un dispositivo de abordaje próximo. Se entiende por tal la unidad de atención que, con o sin una infraestructura principal de referencia, organiza los recursos, las prestaciones y los servicios que se entregan a la población meta y cuyo principal componente es el recurso humano encargado de interactuar con los jóvenes. Vale la pena hacer la distinción entre dispositivo de atención y equipo. Mientras que éste se refiere exclusivamente a los educadores, técnicos o profesionales que prestan servicio en esa unidad, el dispositivo suma el escenario donde se interactúa con los jóvenes y los servicios que se prestan en esa relación. De esta forma, hay dispositivos tan distintos como las duplas itinerantes de educadores de calle de Revuelos y los equipos de San Isidro compuestos por operadores barriales y profesionales de especialidad que combinan el trabajo en centro y el trabajo en la comunidad. La pregunta en este punto es cuál debe ser el tamaño, composición y ubicación de un equipo. La respuesta tiene dos implicancias, una de diseño y otra de metodología.

En cuanto al análisis desde el punto de vista del diseño, si el equipo de trato directo es un dispositivo central dentro del modelo de intervención, la composición del equipo y sus servicios variarán dependiendo de la densidad y accesibilidad de la oferta del entorno, y la forma en que se conecte con ellos será una clave estratégica del modelo. Por ejemplo, el dispositivo Espacio Educativo de Jóvenes en Red se concentra en la activación motivacional de los jóvenes y en el acompañamiento al desarrollo del itinerario de inclusión educativa y laboral pactada con ellos, mientras que las funciones propiamente educativas, de formación e inserción laboral corresponden a los otros dispositivos con los cuales el programa se vincula y que hacen parte de una estructura de oportunidades mayor. De otro lado, modelos como Caminho Melhor Jovem y Abriendo Caminos tienen dispositivos más extensos porque sus estrategias son operar como anillo de contención y primera respuesta para los jóvenes y sus familias con servicios diversos como las consejerías, tutorías y atención profesional de especialidad. En estos casos, esos servicios no forman parte de otros dispositivos externos al programa, aunque en coordinación con éste, sino que son parte de la unidad de atención y los servicios que ese dispositivo ofrece.

En ambos casos, la red integrada de dispositivos dentro de un circuito de atención o equipos multicompuestos diseñados para satisfacer varias necesidades con distintos servicios como parte de la misma intervención, la decisión de qué funciones y servicios atribuirle a un equipo

seguramente ha dependido del ambiente de recursos del que el programa forma parte y que están en condiciones de movilizar o no a favor de sus usuarios. En este punto, la suficiencia de la composición de determinado equipo dependerá, en definitiva, del mapa de recursos disponible en el entorno mayor y de su capacidad conjunta para modificar la situación que se espera revertir. De igual forma, aunque tales recursos estuvieran disponibles, pero no fueran accesibles a los jóvenes o no lo estuvieran de manera asegurada, la capacidad del programa de lograr sus resultados sería muy limitada. Vale pensar, por ejemplo, en el rol que ocupan los centros Ciudadela: ellos son dispositivos de información, diagnóstico y referencia, y tienen sentido de esa forma en tanto son parte de la Red Nacional de Drogas, lo cual significa que están conectados con los otros dispositivos especializados que se encargan de la oferta terapéutica y de rehabilitación que los centros por sí mismos no entregan. Algo similar ocurre con los centros comunitarios del Obispado de San Isidro: sus equipos de operadores barriales y profesionales actúan como activadores motivacionales, hacen diagnóstico de casos y proponen itinerarios para el mejoramiento de condiciones de vida, en particular, revinculando a procesos educativos y laborales, pero la oferta de tratamiento para quienes necesitan un abordaje específico de desintoxicación y deshabituación al consumo. En ese sentido, la intervención de los centros y sus equipos opera como un puente hacia la oferta especializada en tratamiento de drogas.

De la misma forma, la ausencia de los otros recursos que son necesarios para el logro de los resultados definidos por la teoría de cambio del programa es un elemento a tener en cuenta tanto al momento de su diseño, para lograr consistencia entre recursos efectivamente movilizados y probabilidad de logro de los cambios deseados, como al momento de establecer las conexiones sistémicas que aseguren la convergencia de recursos en los mismos usuarios. Por ejemplo, el programa de atención a hijos e hijas de familias con adultos privados de libertad recibe las nóminas de elegibilidad de usuarios de distintas fuentes (centros penitenciarios, sistema de protección social, organismos ejecutores), pero no necesariamente funciona como un dispositivo de activación automática en el mismo momento en que se produce el arresto o la condena del adulto cuidador, pues en este punto el sistema de justicia penal, el sistema de protección especial a la infancia y el sistema socioasistencial no están integrados con ese propósito. De otro lado, el PAINAC propicia y acompaña procesos de sustitución de la vida en calle, pero no cuenta con un dispositivo especializado de asistencia posterior que actúe como soporte y referente de consulta a los chicos y sus familias, una vez que ya han retomado la vida familiar o la vida emancipada fuera de la calle.

Se insiste en la idea de que es imprescindible decidir la estructura, función y composición de un dispositivo —el equipo más los servicios que moviliza—, en función del contexto mayor en el que opera, tanto si existen recursos complementarios que permiten hacer una intervención más integral como si aquellos no están disponibles. En este caso, tal ausencia actúa, como mínimo, como un moderador del impacto de la intervención y, en su peor expresión, como un inhibidor de los resultados buscados por el programa.

En cuanto al análisis de dispositivos desde el punto de vista metodológico, la definición del rol de los equipos, su tamaño y funciones están íntimamente relacionados con la severidad de las exclusiones y riesgos de los jóvenes y con la magnitud del cambio que se quiere lograr. En revuelos, por ejemplo, al abordar las peores formas de la vida juvenil en calle, las duplas

psicosociales hacen que este trabajo sea altamente exigente en términos de presencia y acompañamiento en calle y, por tanto, obligan a mantener coberturas muy pequeñas por dupla. En cambio, la oferta deportiva, cultural y recreativa de los CUCA permite trabajar con un número muy superior de personas y con equipos de funciones más diversificadas y específicas, ya que mientras unos se dedican a la animación cultural de grupos, otros realizan las actividades que permiten la formación de habilidades para la vida.

2. El valor de las estrategias de proximidad.

Del análisis de los determinantes de la exclusión y vulnerabilidad que abordan los distintos programas, se confirman dos cosas: primero, que es fundamental situar correctamente una intervención en relación al nivel de determinantes en el que actúa según sean propios, próximos o estructurales. Mientras mayor sea la complejidad de un diseño, más probable es que esté interviniendo simultáneamente en los tres niveles. Abriendo Caminos es un buen ejemplo de esto: el sistema de protección social movilizando algunos recursos de la seguridad y la asistencia social, así como las políticas de acceso universal garantizado en educación y salud. Por otro lado, los consejeros actuando sobre los determinantes próximos de la vulnerabilidad juvenil, al intervenir específicamente con las familias. Los tutores, actuando directamente sobre los determinantes propios de la vulnerabilidad en un proceso de acompañamiento personalizado e intensivo.

Segundo, no todas las intervenciones pueden y deben ser autosuficientes a la hora de abordar los tres niveles. Si un dispositivo tiene la capacidad suficiente para hacerlo, entonces el desafío del diseño será determinar correctamente la interacción entre variables y el itinerario de afectación de cada una. Jóvenes en Red, por ejemplo, pacta con las sectoriales las acciones que de manera preferente se deben realizar con los chicos cuando se trata de ayudarles a continuar estudios, iniciar procesos de entrenamiento o insertarse en el mercado del trabajo. Es decir, el dispositivo de atención del programa no genera directamente la plaza laboral, no da directamente los cursos para la graduación de primaria y no da la formación en oficios. Lo que sí hace es, por un lado, actuar como mecanismo de activación y desarrollo de competencias para que los otros procesos sean posibles, y genera acuerdos interinstitucionales para asegurar que existan recursos concretos que respalden las trayectorias de inclusión de los chicos, o sea, oportunidades concretas para que el Acuerdo Educativo se pueda desarrollar.

El ejemplo anterior sirve para levantar con mayor fuerza un aspecto que aparece claramente como una de las conclusiones más importantes de este análisis: si un programa no actúa sobre alguno de los 3 tipos de determinantes y, por el contrario, éstos sí tienen influencia sobre la probabilidad de lograr el resultado final, hay que tener muy claro qué se necesita de otras instituciones o proveedores de servicios para cumplir con el objetivo del programa. Además, esto debe estar estructurado en un diseño interinstitucional, normativo y operacional que vincule sistémicamente los distintos componentes del modelo, aunque el programa en cuestión sea sólo uno de sus componentes. Si no hay influencia o control sobre quienes sí tienen capacidad para actuar sobre esos otros determinantes, hay que revisar entonces si las expectativas de resultado se pueden mantener prescindiendo de esos otros recursos.

Por otro lado, cuando se habla de comportamientos juveniles de riesgo, se alude justamente al conjunto de características personales como actitudes, disposiciones, valores y modelos de referencia que influyen sobre las decisiones y prácticas de las personas. La importancia de las estrategias de proximidad es que son las que permiten intervenir a este nivel. Prueba de ello es que antes que la acción de las políticas y programas sectoriales muchas veces se requiere de este tipo de dispositivo, en tanto intervención personalizada necesaria para acortar la distancia social y cultural entre los jóvenes en situación de exclusión y la estructura de oportunidades. Por ejemplo, resulta difícil pensar que los chicos que se han enfrentado a las peores formas de vida en la calle puedan, sin más, enrolarse en la escuela y asistir continuamente a ella, prescindiendo de la motivación, la activación de habilidades sociales, el entrenamiento en reglas de sociabilidad y el acompañamiento que los educadores realizan. Los ejemplos suman. Es poco probable que los adolescentes, jóvenes o sus familias hagan un autodiagnóstico de su condición de usuario problemático de drogas y accedan directo a la oferta de tratamiento, sin pasar por un dispositivo de orientación y consejería. De esta forma, el equipo de proximidad y la interacción con los jóvenes opera como un escenario de resocialización que les ofrece un nuevo marco de actuación y posibilidad de construcción de condiciones para el cambio.

Así también, si los factores de riesgo son a la vez inhibidores del desarrollo y obstaculizadores de la inclusión juvenil, las estrategias de intervención basadas en el vínculo y la proximidad son un mecanismo clave para la recuperación del rol social de los jóvenes. El caso del apoyo socioeducativo, la intervención psicosocial y, sobre todo, las tutorías son claros ejemplos de cómo la generación de vínculos positivos pueden ayudar a la confrontación de modelos de valor, los actuales y los nuevos, que promueven una vida prosocial, constructiva y saludable. En el caso de las estrategias desarrolladas en entornos de alta conflictividad social esto es muy claro: si los jóvenes han sido socializados en códigos de violencia y con los aparentes beneficios de la narcoeconomía local, será necesario reconquistar en ellos el deseo de vivir de un modo alternativo, y esto no se logra solamente generando oportunidades de acceso a la educación, a la salud o al trabajo. Se necesita una instancia anterior, de mediación, que sea capaz de interpretar esos marcos de sentido y proponer unos nuevos.

3. El rol de las infraestructuras y equipamientos en la intervención social.

Si bien los análisis anteriores muestran el rol estratégico de los equipos en los dispositivos de atención y la preeminencia de escenarios de intervención extramuros, muchos más volcados a la calle, el barrio y los hogares, también es importante destacar el valor de los espacios físicos disponibles para la acción de los operadores. El caso de los CUCA representa un ejemplo paradigmático: la recuperación de espacios comunitarios deprimidos y con pocas oportunidades para la participación y la expresión juvenil no es posible si no se cuenta con espacios protegidos, específicamente dedicados a acoger la actividad deportiva, artística y cultural, más todavía si es con fines formativos y están dotadas de un sentido pedagógico. Probablemente no sea el modelo más fácilmente replicable, pues los Centros Urbanos de Cultura, Arte, Ciencia y Deporte de Fortaleza son infraestructuras de gran tamaño construidas con altos estándares. Sin embargo, aún en menor escala, estos espacios habilitan la posibilidad de realizar actividades guiadas que

sirven también para la promoción, prevención y activación de competencias sociales. El ejemplo de los centros comunitarios del Obispado ilustra bien este punto: el lugar físico del centro se convierte en el espacio simbólico de construcción de nuevos vínculos para trabajar, en condiciones seguras, protegidas y con nuevas reglas de respeto y buen trato, en la identificación de objetivos de trabajo para el mejoramiento de condiciones de vida, en especial si se trata de alternativas al consumo de drogas.

También es claro que no todas las infraestructuras cumplen el mismo propósito. Por tanto, no es razonable recomendar a priori que éstas formen parte o no de un modelo de intervención para el abordaje de situaciones de exclusión juvenil. Hay otro tipo de centro que tiene por propósito acoger la acción de equipos técnicos y profesionales en la atención de casos. Si bien esto puede y muchas veces debe ocurrir en los otros escenarios donde los chicos viven y se desenvuelven cotidianamente, también hay que considerar que puede convertirse en una condición de posibilidad para el abordaje de casos que requieren de una consejería o atención profesional de mayor privacidad. Los centros CIUDADELA, si bien se basan en la acción de profesionales y técnicos encargados de informar, diagnosticar y referir que en teoría podrían hacer eso en cualquier escenario, es importante para las comunidades que exista un referente físico en el territorio donde acudir para solicitar orientación sobre este tema, y el análisis de los motivos de consulta, diagnósticos y cursos recomendados de acción requiere de condiciones mínimas de tranquilidad y privacidad que probablemente la calle no provee.

En otro lugar se encuentran las infraestructuras que tienen una connotación funcional mucho más relacionada con la función de albergue que tiene en su definición, ya que han sido creados como dispositivos de acogida, temporal o de larga estadía, para los usuarios de determinados servicios. Hay dos ejemplos muy claros de esto: los centros destinados a la acogida de jóvenes usuarios problemáticos de drogas que requieren alejamiento temporal de sus lugares de origen y vigilancia específica con fines de desintoxicación y deshabitación de drogas, y los centros propiamente residenciales destinados a acoger a los chicos que han vivido en calle y que se encuentran en proceso de salir de ella. En ambos casos es clara la función de la infraestructura y su equipamiento, pues el hecho de alojar está en la definición intrínseca del servicio principal que prestan.

Las experiencias analizadas ofrecen dos mensajes principales sobre esto:

- **El rol de los estándares físicos.** Si las infraestructuras cumplen un rol importante en la intervención, deben regirse por altos estándares en cuanto a diseño y equipamiento. Tanto porque vienen a llenar un vacío de recursos en este ámbito como porque alojan actividades clave con los jóvenes, esas infraestructuras deben estar bien preparadas para incentivar la participación y adherencia juvenil, y para facilitar el trabajo de los equipos.
- **La infraestructura como complemento.** Aunque puede convertirse en un incentivo importante para la participación juvenil, cuesta pensar en una relación costo beneficio razonable si a la infraestructura no se le dota de valor agregado para el logro de los objetivos finales. Si el propósito de un centro es que los jóvenes concurren y realicen determinadas actividades, entonces bastaría con un conteo simple de asistencia y con velar por el componente de calidad de la infraestructura y su equipamiento. Por el

contrario, si la intervención tiene objetivos más complejos como la adquisición de habilidades funcionales o la transición hacia otros mecanismos de integración funcional, entonces hay que agregar el componente de servicio.

4. La centralidad de las competencias de los operadores de trato directo

La gestión de calidad en servicios sociales comienza a abrirse paso lentamente en las agendas de política social de la región de América Latina y Caribe. Los importantes pasos dados en este ámbito por los servicios para el desarrollo infantil temprano y la educación inicial de niños y niñas constituyen un hito importante. Aunque con numerosos retos todavía, es un área que al menos ha podido identificar qué entender por calidad y qué estándares son los más relevantes para un mínimo de aseguramiento. Descontando los avances logrados en este ámbito por las políticas y servicios de educación y salud, no se puede decir lo mismo de los otros servicios para la inclusión social donde este debate es mucho más incipiente. Pero, si se ha de aplicar la cuestión de la gestión de calidad al ámbito de los servicios sociales, hay que partir por la definición de atributos de la intervención social.

No hay medidas estandarizadas de la calidad de los programas de apoyo a la inclusión social juvenil. Cuando hay alguna medición de este tipo hecha por los propios programas, generalmente se enfoca en insumos de fácil medición mientras se presta poca atención a los procesos, en particular, a la calidad de las interacciones entre operadores y jóvenes. Probablemente, este ingrediente sea transversal y se pueda decir que en cualquier servicio en que la prestación principal tiene como modalidad de entrega la interacción con personas por el lado de la oferta y la demanda, y donde el resultado final depende en buena medida de los cambios logrados por dicha interacción, la calidad del vínculo entre operadores y usuarios será determinante. Luego, la calidad del servicio como tal dependerá de la calidad del vínculo que lo constituye.

De otro lado, si el abordaje de los determinantes propios y contextuales del riesgo de exclusión juvenil necesitan la acción específica de operadores, las estrategias de proximidad se ponen en el centro del debate sobre cuáles son las características que deben tener estas intervenciones para que se resguarde el mínimo de calidad considerado aceptable. Los modelos de intervención analizados acercan varias pistas al respecto. Factores como estrategias pertinentes de contacto, presencia continua de equipos en terreno, alta frecuencia de contacto y actuación supervisada de los equipos de cercanía parecen elementos clave que, como conjunto, deberían generar un vínculo de calidad con los usuarios. Pero sin duda, el factor central que incide tanto en la calidad como en la eficacia de la intervención es el recurso humano, específicamente, la preparación del operador de trato directo que tiene la función de interactuar con el usuario, propiciar y acompañar procesos de cambio.

En este punto, aparecen como centrales las competencias para la intervención social. Como se ha dicho, hay un grupo importante de habilidades y destrezas instrumentales que son propias de cada ámbito de actuación y tienen un carácter técnico muy definido. Otro grupo, en cambio, tiene que ver más con las capacidades de manejo que hacen posible un vínculo de confianza, sostenible, eficaz en las crisis, resolutivo y contundente a la hora de prescribir cursos de acción.

Referencias bibliográficas

Banco Mundial (2011), Embarazo adolescente y oportunidades en América Latina y el Caribe. Sobre las decisiones de fecundidad adolescente, la pobreza y los logros económicos, Washington, D.C.

Barker, J., Humphries, P., McArthur, M., Thompson, L. (2012) Literature Review: Effective interventions for working with young people who are homeless or at risk of homelessness. Australian Government. Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs.

Castañeda, P., Salamé, A. (2003) Competencias profesionales de trabajo social: tradición y transformación. Revista de Trabajo Social N°72 Año 2003. Santiago de Chile.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (2014). Panorama Social de América Latina 2014. Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (2015). Hacia la inclusión social juvenil: una caja de herramientas para análisis y políticas, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.

Escotto Quesada, T (2015) Políticas y prácticas de prevención de la violencia que afecta a la juventud en Centroamérica Análisis comparativo. Documento de Proyecto. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.

Fraser, M., Galinsky, M., Richman, J. (1999) Risk, protection, and resilience: Toward a conceptual framework for social work practice. Soc Work Res 1999; 23 (3): 131-143. doi: 10.1093/swr/23.3.131. Oxford University Press.

Gurises Unidos (2003). Cuantificación de niños, niñas y adolescentes en situación de calle en el departamento de Montevideo y Área Metropolitana. Montevideo.

Jara, P., Sorio, R. (2013). Redes de protección social Mejores respuestas para adolescentes y jóvenes. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Protección Social y Salud. Nota Técnica # IDB-TN-539.

Terzian, M., Andrews, K., Anderson, K. (2011) Preventing Multiple Risky Behaviors among Adolescents: Seven Strategies. Brief Research to Results. Publication #2011-24.

Terzian, M., Hamilton, K., Ling, T. (2011) What works for acting-out (externalizing) behavior: lessons from experimental evaluations of social interventions. Child Trends. Fact Sheet. Publication #2011-08.

World Health Organization (2015) Preventing youth violence: an overview of the evidence. Department for Management of Noncommunicable Diseases, Disability, Violence and Injury Prevention. World Health Organization, Geneva, Switzerland.