

Informe

LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA salvadoreña en la encrucijada:

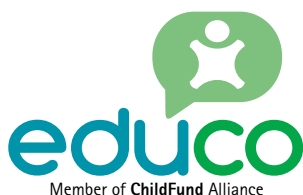
**crecer en una sociedad que
incumple sus derechos.**

**Análisis situacional sobre los derechos, obligaciones
y responsabilidades para una gobernanza centrada
en la niñez y la adolescencia en El Salvador.**

SAN SALVADOR, EL SALVADOR

Con la colaboración de :





San Salvador, abril de 2018

La Niñez y Adolescencia salvadoreña en la encrucijada: crecer en una sociedad que incumple sus derechos.

ANÁLISIS SITUACIONAL SOBRE LOS DERECHOS, OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES PARA UNA GOBERNANZA CENTRADA EN LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA EN EL SALVADOR.

Educo- FUSALMO- Ayuda en Acción- ISNA.

Primera edición: abril del 2018

© Educo 2018

Se permite la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento siempre que se mencione la fuente y se haga sin fines comerciales.

Impreso en El Salvador

Coordinación:

Reinaldo Plasencia – Coordinador Regional de Calidad de Programas para América, Educo

Alicia del Carmen Ávila de Parada – Directora País, Educo

Erick Romero – Coordinador de Operaciones, Educo

Nathaly Novoa – Especialista en Protección, Educo

Socios estratégicos:

Elda Gladis Tobar Ortíz – Directora del ISNA

José Neftalí Cruz – Equipo Gestor/ Coordinador Base Social, Vínculos Solidarios y Comunicaciones - Ayuda en Acción.

Nelson Cruz – Director Ejecutivo- Fusalmo

Maquetación: **Elemásele Studio**

Corrección: **Sigfredo Ramírez**

Fotografías: **Fundación Educo**

Colaboraciones: **FUNDESYRAM**

Agradecimientos: A niñas, niños y adolescentes de los municipios participantes, a madres y padres de familia, maestras y maestros de centros educativos, instituciones públicas del Estado (de ámbito nacional, departamental y municipal), instituciones privadas, organismos no gubernamentales y organizaciones sociales.

Para más información sobre los temas tratados en este documento póngase en contacto con:

Alicia del Carmen Ávila

alicia.avila@educoco.org

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Las fotografías usadas en este documento solo son ilustrativas, en ningún caso se puede deducir que reflejan el contenido.



Sumario

Siglas y Acrónimos	5
Índice de tablas	6
Índice de ilustraciones	7
Resumen ejecutivo	9
I. Introducción	13
> 1.1 El ASDN basado en gobernanza	
> 1.2. Instituciones participantes en el proceso de elaboración del ASDN-G	
> 1.3. Conceptos, enfoques y gobernanza centrada en la niñez en este ASDN-G	
> 1.4. Metodología	
> 1.5. Alcances y limitaciones del estudio	
II. Clima de derechos	27
> II.1. Contexto general	
> II.2. Las violencias en El Salvador	
> II.3. Marco legal e institucional en derechos de la niñez y gobernanza	
III. Acerca de la concepción que la sociedad tiene sobre la niñez	39
IV. Acerca de las medidas generales para la implementación de la CDN	67
V. Acerca del ejercicio de los roles de las titularidades	88
V. Conclusiones generales	95
> Ámbito de concepción de la niñez	
> Ámbito de medidas generales para la implementación de la CDN	
> Ámbito de ejercicio de roles de las titularidades	
VI. Recomendaciones generales	102
> Ámbito de concepción de la niñez	
> Ámbito de medidas generales para la implementación de la CDN	
> Ámbito de ejercicio de roles de las titularidades	
VII. Anexos	111

Siglas y acrónimos

ASDN	Análisis Situacional de los Derechos de la Niñez
ASDN-G	Análisis Situacional de los Derechos de la Niñez desde el enfoque de Gobernanza centrada en la Niñez y la Adolescencia
BCR	Banco Central de Reserva
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CLD	Comités Locales de Derechos de la Niñez y la Adolescencia
CONNA	Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
EDUCO	Fundación Educación y Cooperación
EHMP	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
FESAL	Encuesta Nacional de Salud Familiar
FIU	Florida International University
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FUNDAÚNGO	Fundación Guillermo Manuel Ungo
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
FUSALMO	Fundación Salvador del Mundo
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
INL	Bureau of International Narcotics and Law Enforcement, Departamento de Estado del Gobierno de los Estados Unidos
ISNA	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia.
LEPINA	Ley de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PNC	Policía Nacional Civil
RAC	Red de Atención Compartida
RÍA	Red para la Infancia y la Adolescencia en El Salvador
SNPINA	Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Índice de tablas

> Tabla 1. Población por condición de NBI La Paz	21
> Tabla 2. Institucionalidad orientada a NNA por nivel de gobierno	23
> Tabla 3. Plan estratégico Educo 2015 – 2018. Educación	35
> Tabla 4. Niveles de organización del subsistema de educación regular	37
> Tabla 5. Distribución competencial de la educación en Bolivia	41
> Tabla 6. Elementos del enfoque curricular	54
> Tabla 7. Plan estratégico Educo 2015 – 2018. Protección	71
> Tabla 8. Tipologías de DNA	83

Índice de ilustraciones

> Ilustración 1	20
> Ilustración 2	24
> Ilustración 3	39
> Ilustración 4	48
> Ilustración 5	49
> Ilustración 6	49
> Ilustración 7	50
> Ilustración 8	67



Resumen ejecutivo

El Análisis Situacional de Derechos de la Niñez basado en Gobernanza (ASDN-G) ha sido elaborado bajo la iniciativa y conducción de Educo en asocio con tres organizaciones. Del ámbito público, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), y del ámbito privado, la Fundación Salvador del Mundo (FUSALMO) y Ayuda en Acción que ha contado con el apoyo local de la Fundación para el Desarrollo Socioeconómico y Restauración Ambiental (FUNDESYRAM).

El objetivo de este ASDN-G 2017 ha sido analizar los avances y brechas existentes en El Salvador para una gobernanza centrada en la niñez. En consecuencia, este análisis aborda tres temas centrales: 1) la concepción que la sociedad salvadoreña tiene de la niñez; 2) la adopción de las medidas generales para la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y 3) el ejercicio de roles de los titulares de derechos, responsabilidades y obligaciones.

La investigación realizada por este ASDN-G constituye un trabajo colectivo del personal técnico de Educo y de las instituciones socias, bajo la coordinación de una comisión técnica especializada. La metodología para su elaboración es cualitativa y cuantitativa. Los datos cuantitativos se recolectaron de fuentes secundarias, mientras que la información cualitativa proviene de fuentes primarias recolectadas directamente en campo. El proceso de diseño y elaboración del ASDN-G se realiza en seis grandes fases: (1) planificación, (2) revisión de fuentes secundarias, (3) recolección de información de fuentes primarias, (4) análisis, (5) informe preliminar y consulta, y (6) informe final y difusión. El análisis de la información implicó un ejercicio de triangulación de fuentes: información documental, hallazgos del trabajo de campo y el ejercicio de reflexión del equipo interinstitucional ejecutor.

El resultado de este análisis puede resumirse en las conclusiones siguientes:

- Se identifica como un avance apreciable del país el contar con un marco regulatorio específico de la niñez en el que a niñas, niños y adolescentes se les concibe como sujetos plenos de derechos, lo que significa que estos tienen igualdad de derechos respecto de los adultos y son, por ende, un actor pleno y activo de la sociedad y sus procesos históricos de cambio.
- Se reconoce que en El Salvador hay avances por parte de las instituciones en el conocimiento del marco legal e institucional nacional de protección de la niñez y la adolescencia, así como voluntad para coordinar y acercar los servicios a la niñez y adolescencia, pero sin apoyo material en el mejoramiento de la capacidad instalada, ni incremento de presupuesto.
- La construcción de una conceptualización de la niñez como sujeto de derechos sigue siendo un reto del país, especialmente para los titulares de obligaciones y responsabilidades. Debido a la poca información y conocimiento sobre las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, la sociedad los invisibiliza y termina vulnerando sus derechos.
- En buena parte de los diferentes titulares de obligaciones, y más aún en los de responsabilidades, prevalece una concepción distorsionada e inequitativa de ser niñas o adolescentes mujeres, basada en una visión tradicional machista que desvaloriza a las niñas y las adolescentes, frente al rol de poder que se asigna a los niños y adolescentes hombres.
- Los adolescentes hombres son, junto a los jóvenes, la población que se encuentran en más alto riesgo de ser víctima o victimario en el ambiente de violencia que padecen las comunidades del país y que las estadísticas a diario reflejan.
- Sobre la capacidad instalada en las instituciones para la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, se identifica que la voluntad política y la capacidad de gestión de las instituciones estatales obligadas a la protección de la niñez son aún escasas en el país y, en consecuencia, insuficientes para enfrentar los retos de protección integral planteados por la situación de exclusión y vulnerabilidad en la que viven cerca de la mitad de los niños, niñas y adolescentes en el país.

- Respecto de las condiciones de los ambientes comunitarios para el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, en buena parte de los territorios del país estos no garantizan el desarrollo y el bienestar material, relacional y subjetivo de los niños, niñas y adolescentes, como resultado del incumplimiento del marco normativo vigente en protección de la niñez.

- En el ejercicio de roles de las titularidades se observa que la participación para niñas, niños y adolescentes cuenta con un marco normativo encaminado a garantizar estos derechos; sin embargo, la implementación de estrategias y mecanismos efectivos y adecuados para una participación protagónica de la niñez y la adolescencia es aún deuda pendiente del país en todos los niveles del Estado y la sociedad.

Respecto de los hallazgos anteriores las principales recomendaciones son:

- Es necesario generar un estrategia y plan nacional coordinado de difusión y promoción del concepto de niñas, niño y adolescente como sujetos de derechos, que tenga énfasis en los aspectos de género y que forme principalmente a las familias y a todas las instituciones públicas con responsabilidades y obligaciones directas hacia la niñez. Este deberá incluir estrategias a corto y largo plazo que abran espacios a la participación creativa de los actores de protección en los niveles nacional, departamental, municipal, comunitario y familiar.

- El país debe fortalecer la cohesión y los espacios democráticos de las diferentes entidades que conforman mesas, alianzas y redes para optimizar recursos y alcanzar las metas de país en protección de la niñez.

- A los titulares de obligaciones, nacionales y locales, y a los titulares de responsabilidades, se les sugiere colocar el tema de prevención de violencia sexual en niñas y adolescentes en las agendas nacionales y locales, para desnaturalizar el fenómeno e iniciar la demolición de las ideas y condiciones que perpetúan la comisión de estos delitos.

- Se debe trabajar en modernizar los entornos protectores y seguros garantizando la coordinación interinstitucional, desde un enfoque de ciclo de vida que integre las acciones de protección de las diferentes titularidades.

- El país requiere urgentemente desarrollar una política fiscal más efectiva y transparente, que incorpore el enfoque de derechos y aplique el interés superior de la niñez, observando los estándares internacionales para su efectiva protección.

- El personal operador de servicios a la niñez, en todos los niveles, requiere aún más formación y sensibilización en el enfoque de derechos y en la importancia de desarrollar servicios especializados y diferenciados para esta población. Esto requiere del desarrollo de un plan de capacitación y sensibilización específico en el enfoque de derechos.
- Los mecanismos de gobernanza vigentes y los instrumentos de gestión (planes, políticas, programas, ordenanzas y otros) deben adecuarse al enfoque de derechos.
- Trabajar en el fortalecimiento de la coordinación y funcionamiento de la Red de Atención Compartida (RAC) es urgente y estratégico para el avance en la instalación efectiva del SNPINA y de los servicios de protección y atención adecuados y de calidad a la niñez y la adolescencia.
- Es necesario fortalecer el trabajo coordinado de titulares de responsabilidades, obligaciones y derechos en espacios comunitarios para garantizar el bienestar, material, relacional y subjetivo de las niñas, niños y adolescentes, e incidir en el cumplimiento del marco normativo local y nacional en materia de medioambiente, centrado en el interés superior de la niñez. Este es un esfuerzo urgente, estratégico e insustituible en el país.
- Para el ejercicio de roles de titulares es necesario implementar mecanismos de participación de la niñez y la adolescencia suficientes y adecuados, basados en normativas legales, para garantizar su participación protagónica que permitan descubrir y desplegar la capacidad proactiva y creativa generadora de los cambios que el país necesita.

Los hallazgos y aportes del presente ASDN-G han de ser una guía importante para la toma de decisiones estratégicas en el trabajo de las organizaciones socias; así como una herramienta útil para nutrir el diálogo y toma de decisiones del Estado, la sociedad civil, las comunidades, las familias y la propia niñez para lograr como sociedad el ejercicio pleno de sus derechos en El Salvador.

I. Introducción

I.1. El ASDN basado en gobernanza

El Análisis Situacional de los Derechos de la Niñez (ASDN) es “una descripción en profundidad y detallada de la medida en que los derechos de las niñas y los niños están siendo disfrutados y el análisis de los obstáculos y facilitadores de su realización” (Educo, julio de 2017). El ASDN contempla temas o enfoques específicos de interés en las regiones donde se interviene. Para el caso de este ASDN, se ha optado por un análisis desde el enfoque de gobernanza centrada en la niñez y la adolescencia (ASDN-G).

El ASDN-G se realiza como una investigación con metodología participativa y de construcción colectiva por todo el equipo interinstitucional que participa. Tal ejercicio de investigación y análisis, así como sus resultados, se convierten en un instrumento estratégico actualizado para el posicionamiento, la incidencia y la toma de decisiones institucionales de la Fundación Educación y Cooperación (Educo) y las instituciones socias que participan. También es una contribución a la sociedad salvadoreña para conocer cómo se gobierna a favor de la niñez, sus derechos y bienestar, y ofrecer alternativas para consolidar los avances y mejorar en lo necesario.

El ASDN-G 2017 tiene tres temas centrales: 1) la concepción que la sociedad salvadoreña tiene de la niñez; 2) la adopción de las medidas generales para la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y 3) el ejercicio de roles de los titulares de derechos, responsabilidades y obligaciones. Los objetivos del ASDN-G 2017 son:

1. Analizar los avances y brechas existentes en El Salvador para una gobernanza centrada en la niñez.
2. Analizar la concepción que la sociedad salvadoreña tiene sobre el ser niña o niño.
3. Identificar los avances y las barreras que el Estado salvadoreño tiene para la adopción de las medidas generales para la aplicación de la CDN que impide el disfrute de los derechos de la niñez, con énfasis en la participación como sujeto social de derechos.
4. Identificar cómo en la práctica los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades se relacionan para ejercer autoridad, articular intereses, ejercer responsabilidades y obligaciones, y resolver diferencias.

I.2. Instituciones participantes en el proceso de elaboración del ASDN-G

El presente ASDN-G ha sido elaborado bajo la iniciativa y conducción de Educo y con la colaboración de tres organizaciones socias. Del ámbito público, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), y del ámbito privado, la Fundación Salvador del Mundo (FUSALMO) y Ayuda en Acción.

Educo es una ONG de cooperación global para el desarrollo que actúa desde hace más de 25 años en favor de la infancia y en defensa de sus derechos, en especial el derecho a recibir una educación equitativa y de calidad. Trabaja en España y en países de África, América y Asia mediante proyectos sociales en los que participan más de 550,000 Niños y Niñas y 150,000 adultos para promover sociedades justas y equitativas que garanticen sus derechos y bienestar. Educo forma parte de ChildFund Alliance, una de las principales coaliciones internacionales de ONG centradas en la niñez.

El ISNA es la institución pública responsable de la ejecución, coordinación y supervisión de programas de promoción, difusión y protección de derechos de la niñez y la adolescencia, así como para la reinserción social de adolescentes con responsabilidad penal juvenil, y de contribuir con la prevención primaria de la violencia con la participación de la familia, el Estado y la sociedad. El ISNA es fruto de una larga historia de evolución institucional de la asistencia del Estado a la infancia que se inició a mitad del siglo pasado (1958). El ISNA, con su nombre actual, nace en el 2002. Sus mandatos legales fueron redefinidos con la aprobación y vigencia de la nueva Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA) en el año 2011.

La Fundación Salvador del Mundo (FUSALMO) es una ONG salesiana que trabaja llevando oportunidades para el desarrollo integral de niñas, niños, adolescentes y jóvenes de zonas densamente pobladas y que viven en condiciones vulnerables. Actualmente trabaja en Soyapango, Santa Ana y San Miguel. Desde su fundación, hace 16 años, busca ofrecer una alternativa para una educación complementaria con calidad, en donde niñas, niños, adolescentes y jóvenes como sujetos de derechos, refuerzan sus conocimientos de una manera sistemática dentro de sus programas y los prepara para generar habilidades y destrezas para la vida. Además, ofrece espacios en donde los y las jóvenes y sus familias pueden practicar deporte y recrearse libremente.

Por su parte, Ayuda en Acción es una ONG internacional que trabaja desde hace 35 años en la lucha contra la pobreza y la desigualdad en 19 países de América Latina, Asia, África y —más recientemente— también en España. Promueve la solidaridad humana para impulsar los procesos de desarrollo sostenible que apoya. Trabaja teniendo, como punto de partida, el reconocimiento en todas las personas a titulares de derechos.

En la realización del presente estudio, también se ha contado con la participación y el valioso apoyo del equipo del Área de Desarrollo Territorial de Tacuba, Ahuachapán. Una intervención gestionada por la Fundación para el Desarrollo Socioeconómico y Restauración Ambiental (FUNDESYRAM), socio local de Ayuda en Acción. FUNDESYRAM se define como una organización de derecho privado, apolítica, sin fines de lucro, establecida para contribuir al mejoramiento del nivel de vida de la población rural y urbana en forma integral y participativa, para lo cual ejecuta proyectos agrarios, sociales, económicos, educativos y de restauración ambiental, con enfoque de género.

1.3. Conceptos, enfoques y gobernanza centrada en la niñez en este ASDN-G

A continuación, se presentan breves definiciones de los conceptos y enfoques orientadores de este ASDN-G.

Enfoque de derechos de la niñez

Es una línea transversal del trabajo de Educo dirigido a velar por la efectiva realización de los derechos de la niñez en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), para lograr su máximo bienestar.

Bienestar infantil

En Educo, cuando hablamos de Bienestar de la niñez, nos referimos a: “... la realización de los derechos de la infancia y de las oportunidades para que cada niña y niño pueda ser y hacer aquello que valora, a la luz de sus habilidades, potencial y talentos”.¹

1 Tomado de Educo (2017). Borrador de Posicionamiento sobre Gobernanza centrada en la Niñez, material en elaboración y al que este ASDN aporta al verificar en la práctica su pertinencia y lógica programática.

Para hablar de Bienestar, hay que remontarse a los años 90 del siglo pasado, cuando el Índice de Desarrollo Humano (IDH)² se constituyó como el principal referente para cuestionar la idea hegemónica de desarrollo entendido únicamente como crecimiento económico. Es así como el IDH agrega nuevas variables a lo que antes se entendía y medía en términos económicos por el comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB).

Entonces, además del PIB, las variables del IDH incluyeron los años de escolarización, la alfabetización de la población y la expectativa de vida al nacer. Sin embargo, en los últimos años se ha ampliado la idea de lo que entendemos por desarrollo, partiendo de concepciones que consideran la importancia de la subjetividad de las personas involucradas en dichos procesos y fines -sus percepciones, aspiraciones y evaluaciones-, así como aspectos relevantes de las relaciones humanas. Se comienza a hablar de calidad de vida, medición de la felicidad y del bienestar, como una manera de valorar cuestiones relativas al poder “tener” (riqueza, cumplimiento de derechos), pero también al poder “hacer” y “ser”, y qué significado esto agrega a sus vidas, sin obviar sus vulnerabilidades y carencias.

Este nuevo paradigma que desde Educo comprendemos como el *Bienestar de la infancia* y que refiere a las interacciones de cuestiones materiales, subjetivas y relacionales, abre una ventana de oportunidades para que la política pública y la cooperación al desarrollo consideren también valorar y medir el impacto que están teniendo en la vida de las personas. Esto significa considerar a niñas y niños como actores sociales y jurídicos capaces de participar en la construcción política de medios y fines de su propio desarrollo, evidenciando vulneraciones de derechos y de recursos de poder. Y esto significa también revelar que la niñez es una construcción social fuertemente cargada de prejuicios y visiones adultocéntricas, como la que únicamente percibe a la niñez como el futuro y no como ciudadanas y ciudadanos del presente, con capacidad de exigir sus derechos y ejercer sus deberes, con sus expectativas de lo que es vivir mejor, con su valoración y opiniones sobre la importancia de determinadas relaciones humanas y de cuestiones de su entorno social y medioambiental, y lo que todo ello puede significar para su bienestar.

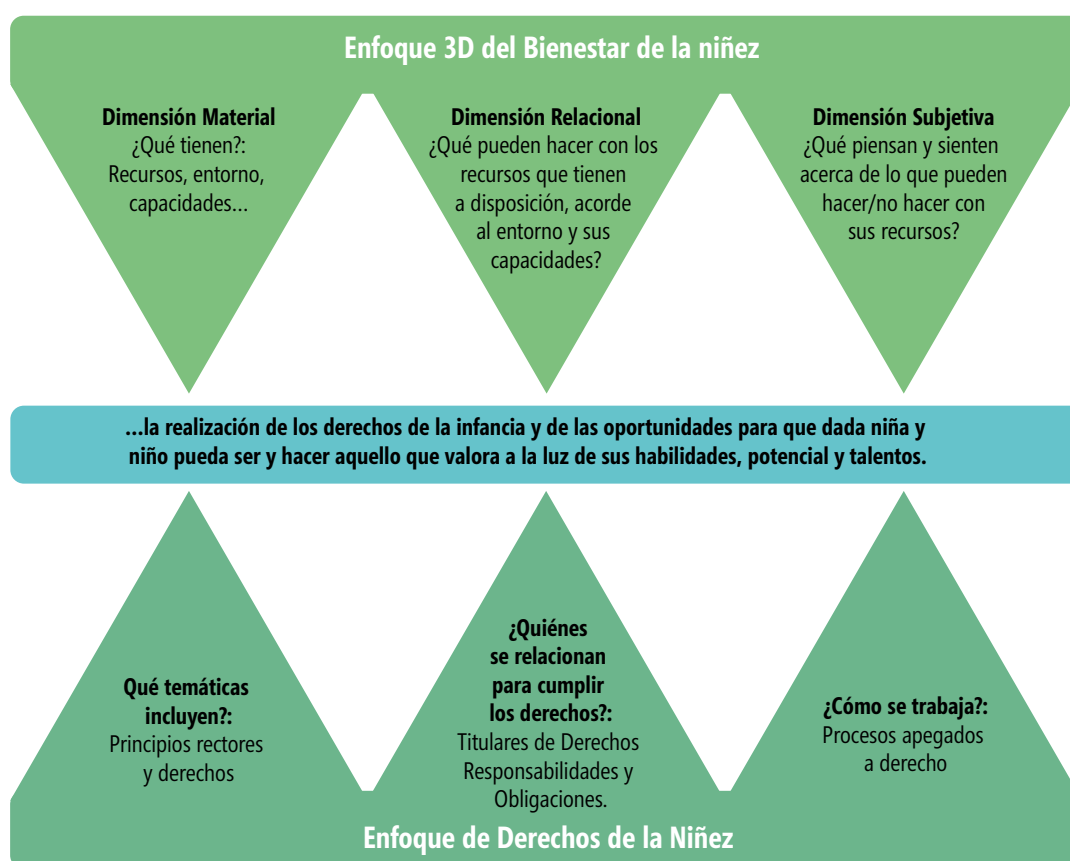
Por tanto, la consideración de los Derechos de la Niñez **para** el Bienestar de la Infancia revela una valoración de cuestiones más allá del **tener**, para considerar también la interacción de cuestiones materiales con la capacidad de **hacer** y de **ser**. Esto permite, por ejemplo, la denuncia de carencias materiales que son imprescindibles y necesarias para una vida buena, pero a la vez abre un espacio para cuestionar de forma crítica modos de vida centrados en el consumismo o, asimismo, la importancia de un entorno seguro. De

2 Para ver como se calcula el IDH ir a: <https://tecnologiaisostenibilitat.cus.upc.edu/continguts/models-de-desenvolupament/3.-la-crisi-de-sostenibilitat-i-el-replantejament-del-desenvolupament/3.1-index-de-desenvolupament-huma-idh/com%20calcular%20els%20diferents%20index%20de%20H%20PNUD.pdf>

tal modo, reportes como el Happy Planet Index³, entre otros de la actualidad, generan una saludable controversia.

En resumen, “el bienestar es una experiencia que se crea dentro de tres dimensiones, la dimensión material, la relacional y la subjetiva” (Gough y McGregor 2007)⁴. Este Enfoque tridimensional (3D) aplicado a la niñez y sus derechos permite, no solo constatar qué hay que hacer, o qué se ha logrado con relación a los derechos como tal, sino también cómo se sienten las niñas y niños en relación con lo logrado y lo que pueden hacer con ello.

El siguiente esquema resume la convergencia y complementariedad entre el Enfoque de Derechos de la Niñez y el de Bienestar, y el presente análisis situacional está muy influenciado por estas perspectivas.



Gobernanza centrada en la niñez

Se refiere a la manera en que se ejerce la autoridad, se articulan intereses, se ejercen responsabilidades y obligaciones, y se resuelven las diferencias para que las sociedades garanticen los derechos de la niñez y su bienestar, acorde a los principios establecidos en la CDN y los roles que les corresponden a los titulares de derecho, obligaciones y responsabilidades, teniendo particular importancia el protagonismo desde la propia niñez.

I.4. Metodología

La investigación realizada por este ASDN-G constituye un esfuerzo colectivo en el que han participado personal técnico de Educo y de las instituciones socias antes apuntadas. La metodología elegida para su elaboración es cualitativa y cuantitativa: los datos cuantitativos se recolectaron de fuentes secundarias, mientras que la información cualitativa proviene de la recolección directa realizada en campo.

A lo largo de todo el proceso de investigación, se desarrolló una metodología participativa, en la que trabajaron los equipos técnicos de las instituciones socias. Los pasos que se siguieron en la realización de este análisis situacional de derechos de la niñez centrada en gobernanza se exponen a continuación.

El proceso de ejecución del ASDN-G está prediseñado en la llamada Caja de Herramientas ASDN/Educo. Esta ofrece no solo el diseño general del proceso, sino herramientas concretas para ejecutar la mayor parte de los pasos necesarios para la realización del estudio. Debido a que el proceso de implementación del ASDN-G es participativo y didáctico, orientado a capitalizar las capacidades y los conocimientos de los equipos participantes, todos los instrumentos de recolección y análisis ofrecidos por Educo tienen un carácter orientador que debe ser adaptado a los objetivos, socios y territorios de cada ASDN-G.

El proceso de diseño y elaboración del ASDN-G se realiza en seis grandes fases: (1) planificación, (2) revisión de fuentes secundarias, (3) recolección de información de fuentes primarias, (4) análisis, (5) informe preliminar y consulta, e (6) informe final y difusión.

El proceso de investigación es liderado por la comisión coordinadora del ASDN-G, conformada por miembros de Educo, representantes de las instituciones socias en la ejecución de este ASDN-G, además del equipo consultor responsable del acompañamiento técnico.

i. Planificación

Esta fase está dedicada a planear el trabajo de investigación, operativizando los instrumentos conceptuales elaborados por Educo que han sido los fundamentos de esta investigación. Entre ellos hay que destacar su posicionamiento institucional sobre la gobernanza centrada en la niñez. En ese documento se establecen las definiciones centrales que han conducido

a este proceso ³. Las concepciones de gobernanza, derechos y bienestar de la Niñez en sus tres dimensiones (material, subjetiva y relacional) han sido la base y la guía conceptual del diseño de las variables y los instrumentos de recolección y análisis de la información, tanto primaria como secundaria.

Para el equipo executor del ASDN-G, la fase de planificación inicia con un taller de planificación. En este participan las personas responsables/encargadas de la coordinación y ejecución provenientes de Educo y de las tres instituciones socias.

En virtud del marco conceptual que orienta al análisis situacional de derechos de la niñez desde un enfoque de gobernanza, se determinaron tres grandes ámbitos para investigar: (1) el concepto social de niñez, que trata de identificar la concepción de niña, niño y adolescente vigente en la sociedad salvadoreña de hoy; (2) el nivel de implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y (3) cómo se organizan las titularidades para ejercer sus roles y garantizar los derechos de la niñez.

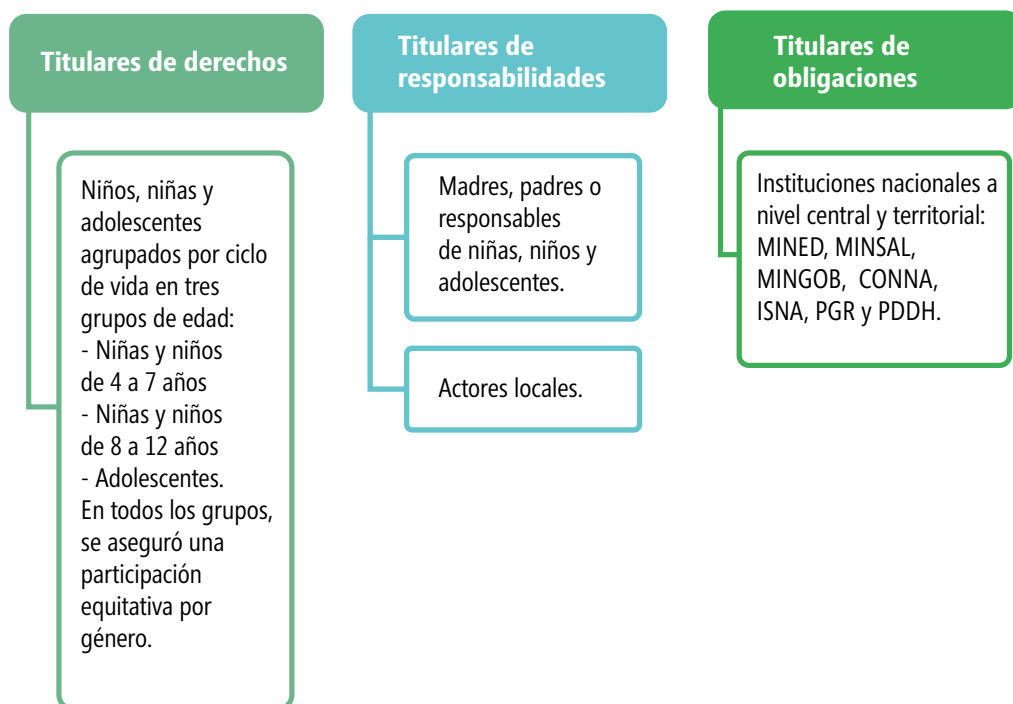
A partir de un listado de variables, elaboradas previamente por Educo, para realizar el estudio, se seleccionaron y priorizaron las que resultaron pertinentes para los objetivos de este ASDN-G. La anterior priorización fue realizada en un taller donde participaron los equipos ejecutores del ASDN-G, quienes, a partir de una matriz de variables propuestas, el trabajo grupal y la discusión, seleccionaron 57 variables de 73 propuestas, con un promedio de 20 por cada ámbito de investigación. La priorización de las variables se realizó en virtud de su relevancia para el ASDN-G y su pertinencia en la realidad salvadoreña ⁴.

Luego de estar definidos el concepto del estudio y las variables pertinentes para su aplicación en la investigación en el país, y desde un enfoque de derechos, se procedió a identificar a las poblaciones por consultar en el trabajo de campo. Para esto se seleccionaron los grupos de población por titularidad. Los resultados se pueden ver en el diagrama que sigue:

³ Ídem.

⁴ Para el listado de variables priorizadas, véase el Anexo 2.

Población consultada en la investigación de campo del ASDN-G⁵



Una vez identificadas las poblaciones para la recolección de fuentes primarias, se procedió a seleccionar los municipios para realizar la recolección de información. Esto se hizo mediante el consenso de la comisión coordinadora del ASDN-G. En la priorización de los municipios donde se realizaría la recolección de información, se buscó que fueran territorios que, por sus características sociales, demográficas, económicas, políticas y culturales resultaran representativos de la situación de la niñez y la adolescencia en El Salvador. Un elemento decisivo para la selección de estos también fue que al menos una de las instituciones socias en la ejecución de este ASDN-G tuviera intervención directa en el municipio. Esto para facilitar el contacto con la población que fuese a consultarse para el trabajo de campo, y garantizar la seguridad de los equipos responsables del levantamiento de la información.

Los criterios para la selección de los municipios fueron cuatro: representatividad de la situación demográfica de la Niñez (tamaño de la población infantil del municipio), gravedad de las vulneraciones de derechos (con base en la tasa bruta de escolaridad primaria), situación de la vulneración de derechos (datos recientes de denuncias ante el CONNA por municipio) y representatividad de la situación de género de la niñez y la adolescencia. Los ocho municipios seleccionados fueron: Tacuba (Ahuachapán), Soyapango (San Salvador), Santa Ana (Santa Ana), Teotepeque (La Libertad), Apastepeque (San Vicente),

⁵ La distribución de las edades para la consulta a la niñez se hizo en base a consideraciones metodológicas y de intereses propios de cada grupo.

San Pedro Nonualco (La Paz), Jiquilisco (Usulután) y San Simón (Morazán). Se aseguró que estos territorios se ubicaran en las tres áreas geográficas del país⁶. A su vez, se estableció que la recolección de información se concentraría para cuatro municipios en población residente en áreas urbana y para los otros cuatro territorios en población de áreas rurales.

Esta etapa finalizó con las variables del estudio definidas, la matriz de congruencia del ASDN-G diseñada, los territorios para la recolección de información seleccionados y las responsabilidades de los socios establecidas para todo el proceso. Todo esto programado en el plan y el proceso metodológico detallado de la investigación.

ii. Revisión de fuentes secundarias

El segundo paso para la realización del presente ASDN-G fue la revisión, análisis y resumen de fuentes secundarias pertinentes para la investigación. Las fuentes consultadas se pueden enumerar en los siguientes grandes bloques: (1) marco legal nacional e internacional sobre derechos de la niñez, (2) estado de la situación en el país de los niños, niñas y adolescentes, (3) datos y estadísticas sobre las niñas, niños y adolescentes, (4) análisis del sistema de protección integral y (5) gobernanza en favor de la niñez.

Los resultados de esta revisión se organizaron en un cuadro resumen en el que se sintetizaron y ubicaron las fuentes secundarias de la información relevante. Esta herramienta es parte de la Caja de Herramientas para ASDN de Educo (Herramienta 4.1). La función principal de esta revisión es poner a disposición del equipo de investigación las fuentes y la información secundaria (bibliográfica y hemerográfica) para nutrir el análisis de la información, y realizar la identificación y el análisis de las brechas.

iii. Recolección de la información primaria

El siguiente paso en el proceso de investigación fue la construcción colectiva de las herramientas para realizar la recolección de la información de fuentes primarias. En primer lugar, se identificaron los instrumentos que se utilizarían para este fin: entrevistas semiestructuradas, grupos focales, talleres y guías de observación, e incluyendo las variables pertinentes para las poblaciones a consultar. En segundo lugar, se realizaron talleres con las instituciones participantes y todo el personal que estaría involucrado en la investigación. El objetivo de este taller fue la elaboración de los instrumentos para el trabajo de campo. Para ello se dividió a las personas participantes por grupos de trabajo, para que elaborasen

⁶ Para la información sobre el método de aplicación de los criterios en la selección de municipios para el trabajo de campo, véase el Anexo 3.

los instrumentos metodológicos específicos para cada grupo de población por consultar en el trabajo de campo. En la conformación de estos grupos, se buscó capitalizar la experiencia y la especialidad profesional del personal técnico participante. Así, los instrumentos de recolección de información producto del taller se registran en el cuadro siguiente.

Tabla 1

Titulares de derechos	Instrumento
Niños y niñas de 4 a 7 años (primera infancia)	Grupo focal
Niñas y niños de 8 a 12 años	Grupo focal
Adolescentes de 13 a 18 años (organizados y no organizados)	Grupo focal
Titulares de responsabilidades	
Madres y padres de familia	Grupo focal
Actores locales	Taller
Titulares de obligaciones	
Alcaldes	Entrevista
Comités Locales de Derecho de la Niñez y la Adolescencia (CLD)	Guía de observación
Red de Atención Compartida (RAC)	Guía de observación
Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CONNA)	Entrevista
Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA)	Entrevista
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)	Entrevista
Procuraduría General de la República (PGR)	Entrevista
Ministerio de Educación (MINED) (autoridades, directores y docentes)	Entrevista
Ministerio de Salud (MINSAL)	Entrevista
Ministerio de Gobernación (MINGOB)	Entrevista

La siguiente etapa consistió en el levantamiento de la información de campo por parte de Educo y las instituciones socias, mientras que el equipo consultor se encargó de administrar los instrumentos a nivel central y nacional, acompañando el trabajo de campo.

El trabajo de campo implicó un notable despliegue de los equipos técnicos responsables, en tanto que programaron, organizaron y prepararon los materiales y la logística para administrar los instrumentos a los diversos grupos de población en cada uno de los ocho municipios incluidos en la investigación. Esta ha sido una experiencia interesante y aleccionadora ya que el contacto directo con las poblaciones y su concepción de la niñez, situación del ejercicio de los derechos de esta y el desempeño de roles, nos han proporcionado importantes elementos de aprendizaje institucionales.

iv. Análisis de la información

A partir de la información primaria recogida y reportada por los equipos destinados a la investigación de campo por cada institución, y con las entrevistas realizadas a nivel central, se procedió a su procesamiento. El primer paso fue, por parte de los equipos en campo, la consolidación de la información recolectada en matrices elaboradas para el registro de información para cada grupo poblacional. El segundo paso, a cargo del equipo consultor, fue la elaboración de la matriz resumen de información primaria (provista por Educo en la Caja de Herramientas para el ASDN, Herramienta 4.2), en la que se sintetizaron los principales hallazgos por ámbito y variable para todas las titularidades.

Con los insumos de fuentes primarias y secundarias, se realizó un taller en el que participaron los miembros de Educo y las instituciones socias. En este taller se analizaron y sistematizaron los resultados de la información recolectada, contrastando los hallazgos de fuentes secundarias y primarias, en el análisis realizado por los equipos técnicos ejecutores del ASDN. Este proceso tuvo las siguientes etapas:

- a. Identificación, revisión y validación de brechas a partir de la propuesta formulada por la comisión coordinadora del ASDN-Educo.
- b. Análisis de brechas, que incluye en cada caso:
 - i. Fundamentos de derecho.
 - ii. Análisis de causalidad.
 - iii. Análisis de involucrados.
 - iv. Análisis de roles y titularidades.
 - v. Análisis de posible evolución de la brecha.
 - vi. Conclusiones y recomendaciones.

El primer paso del taller fue la identificación y la formulación de brechas existentes en cada uno de los tres ámbitos de estudio. Básicamente, se explicitó cuál es la distancia entre la situación real de la niñez y la adolescencia y los mandatos de ley. Este ejercicio se realizó a partir de la propuesta inicial de brechas presentada por el equipo consultor. El segundo paso fue encontrar los fundamentos legales de la brecha, para luego realizar un análisis de las causas de esta. El tercer paso fue hacer un análisis de roles y titularidades, es decir, quiénes son los actores, qué están haciendo y cómo se relacionan entre sí para enfrentar tal situación. Finalmente, con estos elementos, se redactaron conclusiones y recomendaciones por cada una de las brechas.

Los hallazgos presentados en las siguientes páginas de este informe son el producto del esfuerzo colectivo que han realizado tanto los equipos de Educo como los de las instituciones socias. Esto agrega valor y legitima los hallazgos del ASDN-G, pues lo que aquí se presenta es producto del consenso y la discusión de más de 30 técnicos especialistas en el tema de la niñez.

v. Redacción del informe y presentación de resultados

La redacción del presente informe, su validación y la presentación pública a todas aquellas personas e instituciones involucradas constituyen la quinta y sexta etapa de este proceso de investigación.

I.5. Alcances y limitaciones del estudio

Como es propio de toda investigación social, el presente análisis situacional de la niñez tiene alcances y limitaciones que se enumeran a continuación:

Alcances

- Los ocho municipios seleccionados como muestra para la recolección de información primaria cubren satisfactoriamente las áreas geográficas y demográficas más importantes y representativas de El Salvador.
- Los hallazgos están fundamentados, además de la información secundaria, en una consulta amplia y participativa, donde más de 343 personas participaron a nivel local y nacional, cubriendo todas las titularidades. De estas, 206 son niñas, niños y adolescentes (el 51 % niñas); más de 72 madres, padres o responsables (74 % mujeres); y 65 titulares de obligaciones, distribuidos en 51 directores/as y docentes (el 49 % mujeres), y 14 entre autoridades institucionales y alcaldes municipales, (el 21 % mujeres). Estos datos muestran que la participación, en cuanto a género se refiere, cumplió con los estándares de equidad representativos de cada población.
- Los instrumentos con los cuales se recolectó la información primaria fueron elaborados por técnicos especialistas para cada grupo de población específico. Por ejemplo, el instrumento de los grupos focales con niñas y niños de primera infancia (4 a 7 años) fue diseñado específicamente para ellos y ellas, teniendo en cuenta sus necesidades y capacidades, y así fue para cada una de las herramientas que se utilizaron en los distintos grupos de población.

Limitaciones

- La cercanía del personal técnico a los territorios donde se desarrolló el estudio. Una parte de los equipos de investigación trabajaba o había trabajado en cada uno de los municipios. Si bien esto permitió mayor conocimiento de las comunidades donde se aplicaron los instrumentos, y creó un clima de confianza entre quienes administraban el instrumento y los titulares, tal cercanía pudo haber comprometido, en cierta medida, la objetividad del estudio. Esto es debido a que los equipos pudieron haber hecho interpretaciones más allá de lo que las personas explícitamente expresaron. También cabe la posibilidad de que la población consultada haya brindado información siendo amable con quienes les consultaban para que sigan apoyándoles.
- La aplicación de las herramientas no fue homogénea en aproximadamente un 10 % de las actividades de recolección directa de información realizadas para el estudio. Por lo tanto, la información obtenida en estas no se consideró fiable y no fue incluida en la versión final del estudio.



II. Clima de derechos

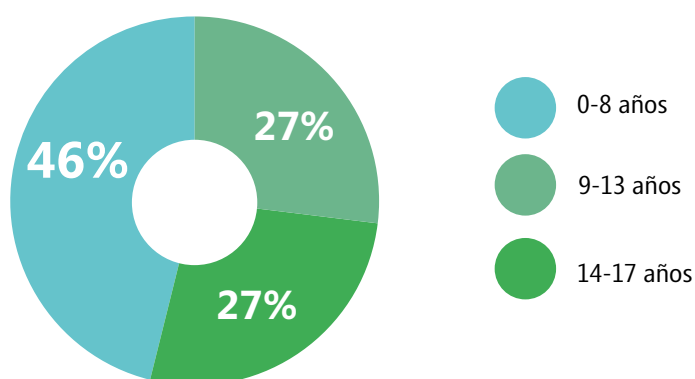
II.1. Contexto general

El Salvador está dividido en 14 departamentos y 262 municipios. En el centro del país, destacan los departamentos de San Salvador y La Libertad por ser los territorios donde se ubican los 14 municipios que conforman el Área Metropolitana de San Salvador, que incluye a San Salvador, la capital del país.

La población total del país para el 2016 es, según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) ⁷, de 6,522,419 personas, de las cuales 4,026,826 (61.7 %) residen en el área urbana y 2,495,593 (38.3 %) en el área rural.

La población de 0 a 17 años en El Salvador es de poco más de dos millones (2,094,523) de los que el 51.8 % son niños y el 48.2% son niñas ⁸. Cerca de un millón (971,621) tienen edades entre 0 y 8 años (el 51.3 % niños y el 48.7 % niñas); más de medio millón (569,513) tienen edades entre 9 y 13 años (el 52.8 % niños y 47.2 % niñas), y una proporción muy similar (553,389) están en edades entre 14 y 17 años (51.7 % niños y 48.3 % niñas). Es notable, en el gráfico siguiente, el hecho de que la niñez en primera infancia (reconocida oficialmente como de 0 a 8 años) representa cerca de la mitad de la población infantil del país y que los dos grupos de edad que siguen, de 9 a 13 años y luego los adolescentes de 14 a 17 años, representan cada uno el 27 % del total de tal población, bono demográfico muy importante para El Salvador.

El Salvador: población de 0 a 17 años por grupos de edad (2016)



Fuente: DIGESTYC. (2016). EHPM. San Salvador, p. 43.

⁷ Realizada en El Salvador por la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), entidad adscrita al Ministerio de Economía. Cfr. DIGESTYC. (2016), p. 12.

⁸ Ídem, p. 43.



En otro orden, durante la última década, la economía de El Salvador ha enfrentado un pobre desempeño económico, pasando de un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) del 3.3 % en 2007 a un 0.8 % en 2008, y luego por un decrecimiento del -3.5 % en 2009 (en el contexto de la crisis económica mundial), recuperándose a un modesto crecimiento del 1.8 % en 2016, según datos publicados en la web del Banco Mundial ⁹.

El comportamiento de las finanzas públicas en El Salvador también constituye un reto urgente. El déficit fiscal se ha mantenido oscilando entre un -3.03 % del PIB en 1999, pasando por su peor momento en 2009, con -5.7 %, y registrando una leve tendencia a recuperarse en 2016, a un valor del -2.8 % del PIB ¹⁰.

A esto hay que añadir que la desigualdad social constituye uno de los grandes retos para el desarrollo en El Salvador. Oxfam Internacional publicó en 2015 que “los altos índices de desigualdad frenan el desarrollo y pueden perpetuar la pobreza en un país donde más de la tercera parte de la población la sufre. Oxfam hace una llamada al Gobierno, instituciones y sector empresarial para poner en marcha medidas que frenen la desigualdad, promoviendo una política fiscal más justa que contribuya a equilibrar la balanza. En tan solo un año, el número de multimillonarios en El Salvador creció de 150 en 2013 a 160 personas

⁹ Banco Mundial. (2017).

¹⁰ Ministerio de Hacienda. (2017).

registradas el año pasado (2014). Su fortuna conjunta alcanza hoy los 21,000 millones de dólares, lo que equivale al 87 % del producto interno bruto nacional”¹¹. Este es un panorama similar al del resto de la región Centroamericana y Latinoamérica, conocido como el subcontinente más desigual del mundo.

La situación no difiere mucho entre el plano económico y el educativo. En El Salvador, el déficit es muy grande en el nivel de educación inicial, dentro del contexto de la cobertura de servicios educativos por edad. Por cuanto “a nivel nacional el 1.5 % de niñas y niños de 0 a 3 años asiste a un centro de educación inicial, de ellos el 37.7 % son niños y el 62.3%, niñas; y en su mayoría los niños y las niñas que asisten a la educación inicial residen en el área urbana, ya que concentró el 75.5 %, mientras en la rural el 24.5 %”. Del total de la población infantil que asiste a un centro de educación inicial, “el 28.7 % lo hace en una institución privada, mientras el 71.3 % asiste a una institución pública”¹².

La escolaridad también sigue constituyendo un reto en El Salvador, especialmente al inicio y al final de la vida escolar (en el segmento de 4 a 6 años y en el grupo de 16 a 18 años). Entre el grupo de 4 a 6 años, no asiste a la escuela el 34.4 % (el 36.5 % niños y el 32.1 % niñas); entre los adolescentes del segmento de edad mencionado, el 38.5 % está fuera de la escuela (el 40.6 % mujeres y el 36.3 % hombres). Del segmento de edad entre 7 y 15 años, no asisten a la escuela el 6.8 % (7.2 % niños y 6.4 % niñas)¹³, por lo que este es el grupo de edad más escolarizado de la población infantil.

Para el grupo de los niños y niñas más pequeñas, la causa más generalizada de su no escolarización es porque padre y madre no quieren (50.5 %) o se considera que no es una edad apropiada (39.8 %), lo cual apunta básicamente a una escasa información y sensibilización de las familias sobre el valor de la educación en la primera infancia. Sumando estas dos causas se alcanza el 90.3 % de los motivos de no asistencia a la escuela en este grupo de edad. En los grupos de edades de 7 a 15 y de 15 a 18 años, la causa principal de la inasistencia a la escuela es que “no le interesa” (al 37.6 % del grupo de 7 a 15 años y al 35.9 % del grupo de 15 a 18 años)¹⁴.

Siempre en el orden social, la vivienda en El Salvador presenta un déficit muy grande, que para 2016 ha sido estimado en casi un 80 %. Es decir, ocho de cada 10 salvadoreños están

11 Oxfam Internacional (2015).

12 DIGESTYC (2016), pp. 45-46.

13 Ídem, p. 8.

14 Ídem, pp. 9-10.

afectados por esta carencia¹⁵. El hacinamiento ¹⁶ es una condición que marca la calidad de vida de las personas, y que a nivel nacional afecta al 43.0 % de los hogares. Esta situación es más común en el área rural, donde el 59.9 % vive en esta condición, y un 33.4 % en la urbana ¹⁷. En cuanto al acceso al agua en los hogares, se contabiliza que el 72.8 % de los niños, niñas y adolescentes salvadoreños habitan en viviendas con servicio de agua por cañería¹⁸.

En el ámbito de la salud, la tasa de mortalidad para menores de cinco años reportada en la Encuesta Nacional de Salud (FESAL-2008) es de 19 muertes por 1,000 nacidos vivos. El indicador sube a 22 en el ámbito rural, a 29 en el quintil más bajo de bienestar y a 33 cuando la madre no tiene ningún nivel de escolaridad¹⁹. La situación se reporta con una leve mejoría en la FESAL-2014, que marca tal tasa de mortalidad infantil en 17²⁰.

Respecto al estado nutricional de la niñez en el país, un informe del MINSAL y UNICEF reporta que el retraso de talla afecta entre un 8 % y 10 % de la población infantil en su primer año de vida, y se mantiene entre el 14 % y el 18 % desde los 18 meses hasta los cinco años. En cobertura de vacunación, la misma fuente reporta un 80 % en la población infantil que recibió todas las vacunas recomendadas entre los 24 y los 35 meses de vida ²¹.

En cuando a la situación de pobreza, datos oficiales de la DIGESTYC reportan que el 32.7 % de los hogares de El Salvador se encuentran en pobreza. De estos, el 24.8 % está en pobreza relativa y el 7.9 % vive en pobreza extrema. En el área urbana, el 29.9 % de los hogares viven en pobreza mientras que, como ocurre en buena parte de los indicadores sociales, la precariedad se agrava en el área rural, donde la pobreza alcanza el 37.5 % de los hogares.

En trabajo infantil, El Salvador, como miembro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ha ratificado una serie de convenios internacionales entre los que se incluyen el compromiso de la abolición de tal situación en la niñez ²². Para 2016, la EHPM reporta que el trabajo infantil afecta al 10 % de la niñez salvadoreña, de los que el 75 % son niños y 25 % niñas. Además, se cuantifica que la mayoría de las Niñas y Niños trabajadores tiene edades entre los 14 y 17 años (el 69.4 %) y que el 64 % reside en el área rural. El dato más retador es que el 40 % de esta población no asiste a la escuela. Asimismo, se valora

15 INCAE (2016).

16 En El Salvador, la DIGESTYC considera hacinamiento cuando viven "tres o más personas por dormitorio exclusivo".

17 UNICEF y DIGESTYC (2016), p. 35.

18 DIGESTYC (2015).

19 UNICEF (2014), p. 19.

20 Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Salud y UNICEF (2014), p. 4.

21 Ídem, p. 8.

22 OIT y MINTRAB (2010).

que los riesgos de salud y seguridad que afrontan durante su jornada laboral comprometen su presente y futuro desarrollo.

Por otro lado, un tema que últimamente ha sido objeto de medición en El Salvador es la situación de abandono de la niñez. Para 2016, los datos dan cuenta de que el 36.8 % de la niñez de 0 a 17 años vive sin uno o ambos progenitores. De este grupo, el 75.9 % sufre abandono del padre, el 7.9 % de la madre y el 16.2 % de ambos. Las causas de tal situación –que han sido registradas– son principalmente la migración y la muerte. En el 18.5 % de los casos, la causa es la migración del padre (el 61.9 %), de la madre (el 26.8 %) o de ambos (el 11.3 %). Mientras que en el 13.3 % de casos en que la muerte es la causa de abandono, el 81.3 % se trata del fallecimiento paterno, el 14.5 % de la madre y el 4.2% de ambos²³.

Otro indicador retomado en las estadísticas oficiales es un fenómeno que afecta a la niñez y adolescencia en El Salvador como lo son las uniones y embarazos tempranos. La EHPM 2016 informa que el 2.8 % de la población adolescente, entre 12 y 17 años, tiene o ha tenido una relación matrimonial o no matrimonial. El 61.3 % de esta población reside en el área rural y el 38.7 % en el área urbana ²⁴. Como una medida legal para paliar este fenómeno, la Asamblea Legislativa aprobó una reforma al Código de Familia, en agosto de 2017, en la cual se elimina toda posibilidad de que una niña contraiga matrimonio con un adulto ²⁵.

En cuanto al embarazo adolescente, según “los registros del Ministerio de Salud en 2015 hubo 83,478 mujeres salvadoreñas embarazadas, y de ellas, 25,132 eran adolescentes de entre 10 y 19 años, es decir que el 30 % del total de embarazos se registraron en niñas y adolescentes. A partir de estos datos se estima que, ese año, en promedio, 69 niñas o adolescentes quedaron embarazadas cada día o, dicho en otros términos, tres embarazos cada hora, un embarazo cada 21 minutos”²⁶. El estudio citado ha realizado un primer esfuerzo en el país por indagar el comportamiento de este fenómeno en los territorios, y por su relevancia en la negación de oportunidades para el ejercicio de derechos de las Niñas y Adolescentes que lo enfrentan.

Respecto a los espacios de participación de niñez y adolescencia, “no se tiene información sistematizada sobre la cantidad exacta de NNA que se encuentran activamente participando en alguna asociación o grupo de adolescentes. Con base a encuestas, se puede saber el tipo de organización en la que más participan y tener una idea de sus afinidades e intereses,

23 DIGESTYC (2016), p. 45.

24 Ídem, p. 45

25 La mencionada reforma al Código de Familia elimina los artículos 18,19, 86, 92; y el último inciso del artículo 14 que señalaba que se permitía el matrimonio entre un adulto y una menor de edad siempre y cuando tuvieran un hijo en común. Además, fueron reformados los artículos 20, 21, 23 y el 90.

26 UNFPA (2015), pp. 12-13.

pero todavía no existe un sistema que mida o capture la información más detallada de los espacios de participación, así como de las características más específicas de NNA participantes”²⁷. El estudio permite identificar algunos esfuerzos por abrir estos espacios, pero sus alcances y logros son aún aislados e incipientes.

II.2. Las violencias en El Salvador

La violencia estructural o institucionalizada ha afectado históricamente a El Salvador, estableciendo desigualdades y exclusiones del ejercicio de los derechos civiles, económicos, sociales, de género, hasta los llamados actualmente derechos de solidaridad. La violencia, como fenómeno multidimensional, ha tomado diversas formas a lo largo de la historia y ha afectado diversos ámbitos en la vida de las personas, alcanzando expresiones cruentas y estridentes. La violencia social y delincuencia ha sido y sigue siendo uno de los problemas históricos más grandes del país.

Una de las etapas más cruentas de expresión de esta violencia histórica ha sido una guerra civil que duró 12 años (1980-1992) y que concluyó con un acuerdo de paz que fue mediado y apoyado exitosamente por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Sin embargo, 25 años después de firmados aquellos Acuerdos de Paz,²⁸ es claro que se trató de un pacto político que puso fin a la guerra del ejército y los cuerpos de seguridad nacionales contra una guerrilla de izquierda organizada en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), pero que no acabó con la violencia estructural ni la violencia social.

Así, a poco más de dos décadas de finalizado el conflicto armado, el país ya se encuentra en medio de otro baño de sangre. Esta vez dado por la violencia social, delincuencia y atribuido principalmente al protagonismo de las agrupaciones de jóvenes conocidas como “maras” o “pandillas”, que tienen en la violencia su fuente y estandarte para generar las estrategias y los recursos para reproducirse.

Violencia intrafamiliar, maltrato a la niñez y agresión sexual

Las dimensiones de este fenómeno en la vida y desarrollo de la niñez en El Salvador son transversales. Un estudio de UNICEF lo ha expresado así: “La violencia es una característica repetitiva en las experiencias cotidianas de la infancia salvadoreña. En el art. 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño se establece: los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas

27 UNICEF (2014), p.172.

28 ONU. (1992).

para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona a su cargo”²⁹.

La violencia intrafamiliar sigue siendo un fenómeno que se denuncia poco, se soporta por años, a veces la vida entera. Con frecuencia su denuncia no ocurre hasta que alcanza niveles graves de agresiones que terminan en lesiones o incluso en la muerte. Las víctimas son principalmente mujeres, niñas, niños y adolescentes. Las denunciantes de estos hechos de violencia intrafamiliar son el 82 % mujeres, y de ellas más del 70 % tienen edades entre 18 y 40 años. De hecho, según datos oficiales, el 49.51 % de los casos de amenazas o vulneraciones de derechos recibidas por las Juntas de Protección son por vulnerar el derecho a la integridad personal, el 23.2 % por el derecho a la salud, el 8 % por el derecho a la educación y el 7.3 % por el derecho a un nivel de vida digno y el resto por irrespetar otros derechos³⁰.

La migración irregular

La migración es un elemento central para la comprensión de la dinámica social y económica de El Salvador. “En los últimos 30 años, cada año unos 60,000 salvadoreños (el 1 % de la población) se han ido a vivir a otro país. Se estima que alrededor de 2.5 millones de salvadoreños viven en el exterior, la mayor parte de ellos (el 85 %) en Estados Unidos”³¹. De este modo, la migración de salvadoreños ya no es un fenómeno social que ocurre de manera eventual, sino un elemento estructural de su economía y sociedad. Para 2016, las remesas enviadas por los salvadoreños que viven en el exterior ascendieron a un monto de \$4,576 millones, equivalentes al 17.1 % del total del PIB, según datos oficiales del Banco Central de Reserva (BCR)³². Para el mismo año, las remesas superaron en un 63 % al valor del gasto social per cápita del país³³. El 21.4 % de los hogares en El Salvador reciben remesas de sus familiares que viven en el exterior³⁴.

Según datos del 2015 de la DIGESTYC, un total de 428,402 niñas, niños y adolescentes (equivalente a casi un cuarto de la población infantil) viven en hogares receptores de remesas de salvadoreños que residen en el exterior, lo que afecta en proporciones casi

29 UNICEF (2013), p. 122.

30 CONNA (2017).

31 PNUD (2015), p. 10.

32 Banco Central de Reserva (2016).

33 Banco Mundial (2016).

34 DIGESTYC (2016), p. 62.

idénticas a niños (el 49.7 %) y niñas (el 50.3 %), que están distribuidos en proporción similar en las áreas urbana y rural. Esta situación genera un impacto importante en la socialización y transculturización de la niñez, sus familias y sus comunidades.

Por ello, la migración irregular es uno de los problemas sociales que afecta directamente a la niñez en El Salvador. Muchos padres, madres o encargados sacan ilegalmente a menores de edad del país, lo que constituye una vulneración a sus derechos, en cuanto la decisión es tomada por personas adultas, los menores de edad son expuestos a situaciones de alto riesgo a lo largo de semanas o meses de viaje hasta el país de destino, y luego, a su llegada, viven en condición de indocumentados. El registro de la migración irregular, debido a que ocurre al margen de los marcos legales e institucionales, es prácticamente imposible, por lo que los datos que se usan para ilustrar su magnitud y dinámica son las estadísticas de la niñez y la adolescencia retornados que genera la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) y que muestran una tendencia creciente hasta 2016.

De hecho, respecto a la migración irregular, el CONNA reporta una “tendencia creciente de NNA [Niños, Niñas y Adolescentes] emigrantes retornados, registrando un crecimiento dentro de la población total retornada (del 4 % en 2012 al 17 % en 2016) y la mayor concentración de emigrantes retornados en las edades de 15 a 17 años”. A partir de marzo de 2017, el número de niñas, niños y adolescentes retornados ha disminuido significativamente, por ejemplo, en agosto de 2016 fueron 683 NNA retornados y en el mismo mes de 2017 este dato se redujo a 200³⁵.

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), en un estudio sobre inversión en la niñez realizado en la región, consigna que “el drama de los migrantes centroamericanos tiene su más cruda expresión en las niñas, niños y adolescentes que viajan solos. Sin embargo, ellos y ellas resultan ser solo la décima parte de un flujo migratorio más amplio, con múltiples causales y consecuencias... Es así como las sociedades centroamericanas, en vez de garantizar los derechos más elementales de la niñez y la adolescencia, expulsan a esta población como migrantes no acompañados a otras latitudes...”³⁶.

La violencia social y delincriminal del presente

En lo que va del siglo XXI, la sociedad salvadoreña ha quedado marcada por las diversas formas de violencia que afectan al país. Pero la más cruenta y extremadamente destructiva es la relacionada con las pandillas. Estos grupos representan una voraz ola de violencia

35 CONNA (2017).

36 ICEFI, Unión Europea et al. (2016), p. 38..

que ha destruido la convivencia social de comunidades enteras, en tanto se desarrolla y reproduce en los barrios y zonas más excluidas, donde la desigualdad exhibe sus peores miserias. Esta violencia tiene como sus principales protagonistas víctimas y victimarios a adolescentes y jóvenes. En el último quinquenio, cada vez más niños y niñas son impactados por la barbarie de esta violencia tan cotidiana, que representa una forma de vida, de enfrentar las diferencias, de ganar poder y reconocimiento social. Todo esto se vive en torno a las organizaciones delictivas conocidas como “maras” o “pandillas”.

La pobreza, la exclusión, los servicios básicos precarios, entre otros, son el caldo de cultivo óptimo para la violencia y el crecimiento de estas organizaciones. El casi nulo acceso a servicios básicos de calidad sigue siendo una pieza angular del problema en el país, a pesar de los múltiples esfuerzos realizados por mejorarlos por parte de entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales.

El accionar delictivo de las pandillas ha avanzado hasta tener un control territorial muy fuerte y una estructura nacional articulada al crimen organizado. La extorsión y las amenazas a las comunidades donde viven y operan las pandillas son el principal instrumento de control territorial, pero también de financiamiento de sus organizaciones. Otra vez, las comunidades que viven en pobreza, en una buena proporción, sufren bajo el control del miedo y la violencia delincuencia.

El Salvador se ubica, en los últimos años, como uno de los tres países con las más altas tasas de homicidios a nivel global, disputando esos lugares con el vecino Honduras y Venezuela. En América Latina, la región del mundo donde se registran las mayores tasas de homicidios, el promedio es de 18.6 víctimas por cada 100,000 habitantes (mientras para el mundo es de 6.4). En tanto, El Salvador ha registrado su tasa más baja en los años recientes en 2013, con 39.4, y la más alta en 2015, con 103. A la fecha, las cifras muestran reducciones eventuales y sobre todo como producto de dinámicas sociales y políticas que no auguran sostenibilidad en una tendencia a disminuir, sino al contrario.³⁷

Una consecuencia de tal violencia social es el desplazamiento forzado de familias y comunidades. Según datos publicados en agosto de 2017 por la Red de Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan por los derechos de la niñez, 675 niños, niñas y adolescentes fueron desplazados forzosos internos por causa de la violencia en el año 2016. En este grupo registrado, el 71.6 % de las niñas y niños tienen entre 0 a 11 años (54.2 % niños y 45.8 % niñas) y el 28.4 % pertenece al grupo de 12 a 17 años (53.6 % son niños y el 46.3 % niñas).

37 Véase FIU, INL y FUNDE (2016); FUNDAUNGO. (2015).

Los principales territorios expulsores según este registro son, en orden de importancia, los departamentos de La Paz, San Vicente, Usulután, Morazán y La Libertad. Mientras que, en cuanto a los lugares de destino de esta población infantil, el 31.1 % se va a Estados Unidos, o lo que es lo mismo, se convierten en migrantes irregulares; el 26.1 % tiene un destino indeterminado y el 15.8 % identifica a San Salvador como su punto de llegada. El resto se distribuye en pequeñas cantidades en diversos departamentos del interior del país.

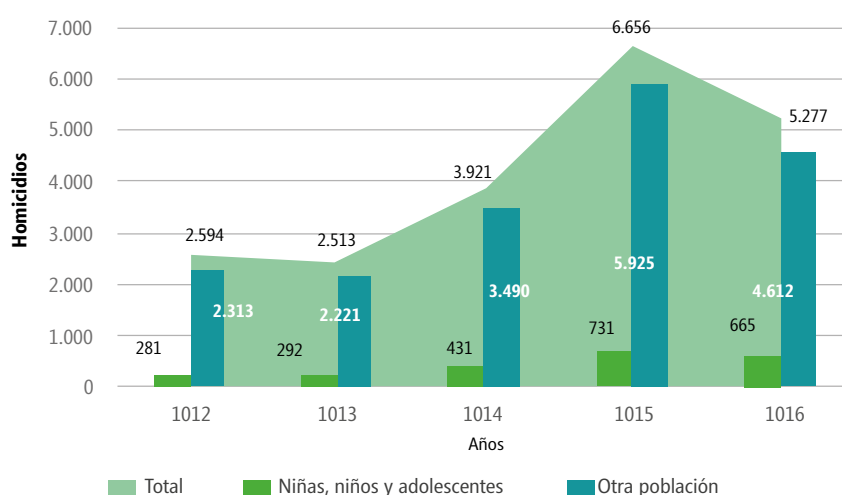
Las principales causas del desplazamiento son amenazas (25.9 %), seguidas por el intento de homicidio a ellos/ellas mismas o algún miembro de su familia (16 %) o por el homicidio de un familiar (11.1 %).

“Las pandillas son las principales responsables del desplazamiento forzado (78.4 %). La MS-13 y el Barrio 18, en sus distintas fracciones, son señaladas en el 73 % de los casos registrados. En segundo lugar, las fuerzas de seguridad estatal son señaladas por el 8.1 % de las familias con NNA víctimas de desplazamientos forzados. Los grupos de exterminio fueron mencionados por el 5.4 % de familias”³⁸, reporta la fuente.

Violencia homicida contra la niñez

Los homicidios de niñas, niños y adolescentes han representado en promedio el 11.4 % del total ocurridos en el país en el último quinquenio (2012-2016).

El Salvador: Homicidios por violencia común 2012-2016, según tipo de población, infantil y resto de la población



Fuente: Elaborado por CONNA (2017), con base en datos del Instituto de Medicina Legal.

³⁸ Red de Organizaciones de la Sociedad civil que trabajan por los derechos de la Niñez (2017). Las organizaciones firmantes son: Aldeas Infantiles SOS, Ayuda en Acción, Cristosal, Fundación Educo, Microrregión El Bálsamo, Plan Internacional, Save the Children y World Visión.

Según esta información del CONNA, “los homicidios de niñas, niños y adolescentes mostraron una tendencia creciente en el periodo con una mayor incidencia en 2015. En 2016, se cometieron alrededor de dos homicidios de niñas, niños y adolescentes al día. La tasa de homicidios de niñas, niños y adolescentes para 2016 fue de 30.6 por cada 100,000 niñas, niños y adolescentes”³⁹. La misma fuente recopila las cifras para 2017, que registró de enero a septiembre un descenso del 0.9 % en relación con la misma fecha en 2016.

II.3. Marco legal e institucional en derechos de la Niñez y gobernanza

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)⁴⁰ y una importante cantidad de tratados internacionales constituyen los compromisos adquiridos por el Estado salvadoreño en materia de protección de los derechos de la niñez.⁴¹ Según el mandato de la Constitución de la República, en su art. 144: “Los tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros Estados o con organismos internacionales constituyen leyes de la República al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo tratado y de esta Constitución”.

La CDN establece en su art. 1 que “se entiende por niño a todo ser humano menor de dieciocho años, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”. El principal cuerpo normativo nacional en materia de derechos de la niñez está constituido por la Ley de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (LEPINA), que en su consideración IV alude a que “las niñas, niños y adolescentes nacen e inician su vida como seres completamente dependientes y sujetos plenos de derechos, constituyéndose como el sector más vulnerable de la sociedad”, y en su art. 3, dedicado a la definición de niño, niña y adolescente, establece que “los derechos y garantías otorgados en la presente Ley serán reconocidos a toda persona desde el instante de la concepción hasta los dieciocho años de edad”, y reafirma en su art. 5 que “todas las niñas, niños y adolescentes son sujetos plenos de derechos. Los derechos, garantías y obligaciones reconocidos en la presente Ley son aplicables a toda persona desde el instante de la concepción hasta que cumpla los dieciocho años, y serán ejercidos directamente por las niñas, niños y adolescentes, tomando en consideración el desarrollo evolutivo de sus facultades, la dirección y orientación apropiada de su madre y padre y las limitaciones establecidas en la presente Ley”.

39 El CONNA acota que este es un cálculo propio con base en proyecciones de población de la DIGESTYC (Rev. Jul-2014).

40 La CDN fue ratificada por la República de El Salvador el 27 de abril de 1990.

41 Véase en el Anexo 4: Lista de tratados y convenios internacionales en derechos de la Niñez y relacionados, firmados por El Salvador a la fecha.

Con este marco legal, constituido centralmente por la LEPINA, El Salvador cuenta desde su vigencia plena –en abril del año 2010– con una ley nacional y específica para la protección de los derechos de la niñez. En esta, además, se definen las responsabilidades de las instituciones para su adecuada aplicación.

En términos de las instituciones especializadas para la promoción y protección de los derechos de la niñez, a partir de la vigencia de la LEPINA se han creado: el CONNA, instancia rectora y coordinadora del SNPINA, con su estructura operativa en el estricto marco de ley, y se han mandatado obligaciones y funciones a las diversas instituciones operadoras de la promoción y protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia a través de la instalación de las Juntas de Protección departamental, la creación formal de la RAC por un lado, y los Comités Locales de Derechos (CLD), por otro. También se ha creado en el país la instancia judicial del SNPINA, constituido por los Juzgados Especializados y Cámaras Especializadas de Niñez y Adolescencia, según los denomina la LEPINA en su art. 214.

En el presente informe y, particularmente, en una brecha específica dedicada a analizar las condiciones de las instituciones estatales para cumplir sus mandatos, se plantean aspectos específicos de avances y limitaciones en la concreción de sus mandatos. Igualmente, se exponen contenidos específicos sobre otros aspectos de los derechos de la niñez en los que este estudio identifica la existencia de brechas reales, respecto a los mandatos formales, legales e institucionales.

III. Acerca de la concepción que la sociedad tiene sobre la niñez

Brecha 1: La sociedad salvadoreña actual continúa reproduciendo patrones culturales heredados y no concibe a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos. Para el Estado, la niñez no es una prioridad, ni en su agenda ni en sus presupuestos.

Fundamentos de derecho

La CDN establece una definición de niñez, la misma que es adoptada plenamente por la LEPINA. Dicha ley establece los principios del rol primario y fundamental de la familia (art. 9), el de igualdad, no discriminación y equidad (art. 11) y el de corresponsabilidad (art. 13). El art. 11 refrenda la igualdad que ya se establece en la Constitución de la República para todas las personas (arts. 2 y 3), para niñas, niños y adolescentes⁴², y el art. 13 establece la corresponsabilidad de la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes para la familia, el Estado y la sociedad, señalando para el Estado “la obligación indeclinable e ineludible mediante políticas, planes, programas y acciones de crear las condiciones para que la familia pueda desempeñar su rol de manera adecuada”. En el art. 16 se reconoce el derecho a la vida, estableciendo que “la familia, el Estado y la sociedad tienen la obligación de asegurar a la niña, niño y adolescente su supervivencia, crecimiento óptimo y desarrollo integral en los ámbitos físico, mental, espiritual, psicológico y social en una forma compatible con la dignidad humana”.

Tal marco normativo aún es reciente en América Latina y El Salvador. Se comienza a implantar con la ratificación de la CDN justo cuando la guerra civil está cerca de concluir con los Acuerdos de Paz de 1992 y, por tanto, ha debido establecerse en un contexto social y político de reformas institucionales que buscan dar impulso a la instauración de una democracia en una sociedad de tradición autoritaria. En tal proceso se inserta el nuevo pensamiento de la niñez como sujeto de derechos, en una sociedad en la que aún hablar de vigencia de los derechos humanos y de la niñez resulta en procesos “sospechosos” de generar rebeldía y caos.

42 Cuando en el art. 11 dice: “Todas las niñas, niños y adolescentes son iguales ante la Ley. Por tal motivo, no podrá justificarse ninguna distinción, exclusión, restricción o preferencia... de las niñas, niños, adolescentes o de sus madres, padres, representantes y responsables, que tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos fundamentales”.

Los hechos. ¿Qué está sucediendo en este ámbito?

Tal marco normativo aún es reciente en América Latina y El Salvador. Se comienza a implantar con la ratificación de la CDN justo cuando la guerra civil está cerca de concluir con los Acuerdos de Paz de 1992 y, por tanto, ha debido establecerse en un contexto social y político de reformas institucionales que buscan dar impulso a la instauración de una democracia en una sociedad de tradición autoritaria. En tal proceso se inserta el nuevo pensamiento de la niñez como sujeto de derechos, en una sociedad en la que aún hablar de vigencia de los derechos humanos y de la niñez resulta en procesos “sospechosos” de generar rebeldía y caos.

“Avanzamos en conceptos, pero falta la práctica de estos, para las instituciones... en lo local hay avances en conocimiento, pero aún hay retraso de prácticas coherentes... en las relaciones de crianza y el sistema educativo, no ha permeado la concepción de protección integral”⁴³. Una evidencia es que el modelo de educación vigente aún no se abre a la participación de la niñez en servicios sociales diferenciados y aún están en construcción: “... aún el abordaje de temas como salud sexual y reproductiva en niños y adolescentes es un tabú; el paradigma de disciplina y la educación de los niños sigue siendo correctiva y no de buen trato. Sabemos que para que permee el cambio este debe ser asumido por una generación, es un cambio de paradigma cultural”⁴⁴, explicó una funcionaria de alto nivel del SNPINA. Las consecuencias prácticas que se derivan de la lenta adopción del nuevo concepto constituyen aún un reto en la sociedad salvadoreña.

Una buena parte de las instituciones titulares de obligaciones entrevistadas reconocen no tener servicios diferenciados por ciclo de vida y necesidades específicas de niñas, niños y adolescentes. Solo algunos titulares de obligaciones reportan haber comenzado a desarrollar algunos servicios diferenciados para la población infantil con discapacidad.

En el sector de instituciones operadoras de justicia, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) y la Procuraduría General de la República (PGR) reconocen no contar con servicios diferenciados para la niñez. Exigidos por la realidad del país con una fuerte violencia social y delincencial en el ámbito comunitario, como se ha expuesto en la sección de contexto, la PDDH reporta que han comenzado a crear mecanismos de monitoreo y protección para jóvenes en conflicto con la ley en los centros

43 Representante gubernamental de alto nivel del SNPINA entrevistado para este estudio en octubre de 2017.

44 Funcionaria gubernamental de alto nivel del SNPINA entrevistada para este estudio en octubre de 2017.

de reintegración, por un lado, y para familias que sufren desplazamiento interno, por otro. En estas condiciones, las niñas, niños y adolescentes padecen amenazas, violencias, miedo, deserción escolar, desarraigo y mayor precarización de sus condiciones de vida.

La mayor parte de los operadores de servicios para la niñez cuentan con lineamientos y registros internos para la atención a niñas, niños y adolescentes, pero aún es tarea pendiente la comunicación interinstitucional e intersectorial que facilite una atención y protección de calidad a la niñez. En ella, instituciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en El Salvador empeñan importantes esfuerzos actualmente⁴⁵.

La coordinación y articulación de los servicios de actores sociales responsables y obligados a la atención y protección de la niñez en el país, condición indispensable para la efectividad y calidad de estos, llega a la creación de espacios de diálogo y acuerdos en forma de planes y lineamientos de trabajo, pero su efectividad práctica aún es incipiente. “Cada Gobierno crea mesas o espacios para este propósito. Actualmente no hay claridad de cuáles son los espacios, solo cansancio de participar en muchos espacios y creación de casi nada de soluciones efectivas”⁴⁶.

Sin duda, el país ha avanzado en la creación de oportunidades de formación en derechos de la niñez para las instituciones públicas y privadas que trabajan para esta población. Pero la cobertura de esta oferta se ve ampliamente superada por la necesidad real de un intenso proceso educativo que deconstruya la visión tutelar profundamente arraigada en una sociedad en la que prevalecen los patrones autoritarios y una visión tutelar de la niñez frente al Estado⁴⁷.

Para los actores consultados, es evidente también el componente sexista en la concepción actual del niño y la niña en El Salvador. En la consulta realizada con docentes, estos coinciden en que las principales diferencias son biológicas, y en reconocer que “algunas diferencias sí son sociales y culturales: niños con trabajos agrícolas y niñas con tareas domésticas, pero tienen iguales oportunidades para desarrollarse”. Otros contrastan señalando que “no se identifican diferencias, salvo que las niñas tienen menos oportunidades”.

45 Instituciones como el ISNA, el MINED, el MINSAL y el ámbito de protección de la niñez han mostrado tener lineamientos internos y protocolos propios del CONNA para la adecuada derivación, atención y protección de la niñez.

46 Funcionario de alto nivel de una de las instituciones miembros del SNPINA entrevistado para este estudio en agosto de 2017.

47 Para detalle, véase Zeledón, M. (2015).

Después de más de cinco años de vigencia de la LEPINA, aún hay docentes que piensan que “hablar de derechos humanos está trayendo una serie de problemas al país porque no se enfatizan los deberes, solo los derechos, y los dos deben ir a la par”. Pero también en otro grupo de docentes se muestra una postura más informada, cuando han expresado que “en general se manifiesta la vulneración de derechos hacia la niñez y la adolescencia, especialmente hacia las niñas, y lo peor es que se ve esta situación con mucha naturalidad”.

En la consulta municipal y comunitaria, líderes locales participantes expresaron que, según su visión, el niño o niña “es un ser humano con derechos, pero sobre todo con obligaciones”.

En términos de las diferencias de estas condiciones para la niñez, según su área de residencia, las poblaciones adultas consultadas en el nivel municipal y comunitario coinciden en que “la niñez con menos recursos y oportunidades están especialmente en zonas rurales (y marginales), debido a escasos recursos económicos y precaria condición de seguridad. Las zonas rurales son afectadas por falta de servicios públicos, educativos, de salud, espacios recreativos y pobreza”.

Los actores locales han aportado un amplio listado de los factores que actualmente afectan negativamente la garantía de derechos de la niñez: maltrato, violencia infantil, inseguridad que violenta la vida de los padres y madres, niños y niñas que viven en orfandad, deserción escolar de niños por amenazas de la delincuencia que vive el municipio, falta de recursos económicos, delincuencia, uso de redes sociales de niños menores de edad sin orientación de los padres y madres.

La práctica efectiva de las nuevas pautas de cuidado, atención y protección de la niñez como sujetos de derechos, y la renovación de actitudes y conductas de los operadores que les atienden, son aspectos en los que titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades necesitan avanzar en el país.

Las familias, como titulares de responsabilidades, viven de forma incipiente el proceso de cambio de paradigma social sobre la niñez. En sus expresiones recogidas de la consulta realizada para este estudio (se entrevistó a más de 70 padres, madres, cuidadores y cuidadoras), estas incluyen una idea casi romántica del niño o la niña como “un ser bello, indefenso, que no piensa, necesitado de cuidado...”, en la que caben diferenciaciones

sexistas de roles para niños y niñas⁴⁸, y sus responsabilidades respecto de sus niños, niñas y adolescentes se centran en alimentar, cuidar y “educar” (término muy frecuentemente confundido con “corregir”) en tanto son “sus” hijos e hijas.

Ante aquella responsabilidad, cabe apuntar que las familias participantes en este estudio mostraron sentirse solas, esto es, con un acompañamiento casi nulo, frío y negligente por parte de las instituciones estatales obligadas. En las familias de niñas, niños y adolescentes, también ha sido posible identificar casos de padres y madres que expresan que la diferencia entre los niños y las niñas está dada solo por sus características biológicas, que tienen necesidades similares; pero al momento de asignar roles sociales, el sexismo se vuelve a imponer en los aspectos fundamentales de la vida cotidiana y en la identidad de estos.

Las familias consultadas apuntan que *“el acceso y las oportunidades son iguales, pero en la comunidad no se cuenta con recursos necesarios para que la niñez y la adolescencia desarrollen habilidades”*⁴⁹. Identifican como principales limitantes para el ejercicio de derecho de los niños y niñas la situación de violencia a la que están expuestos, el déficit de calidad en los servicios de salud y educación disponibles, y las desigualdades en oportunidades de acceso a los servicios necesarios para su desarrollo integral.

La visión de ser niño o niña en la sociedad salvadoreña y el ser un “buen o un mal niño o niña” esencialmente radica en obedecer a madre y padre y a otras figuras de autoridad familiares y/o comunitarias. La valoración se centra en la “práctica de los valores morales que se enseñan en casa”. En adición, se identifican como áreas de logros de niñas, niños y adolescentes su crecimiento físico, su buen rendimiento académico y su exitosa participación en actividades culturales o deportivas. La idea del desarrollo integral de la niñez dista mucho de ser parte de las expectativas familiares y comunitarias sobre estos.

Una madre participante en esta investigación reflexionó: “los niños no son buenos ni malos, somos los adultos los que los hacemos malos o buenos... lo estoy viviendo en carne propia. A mi hijo, que está en los primeros grados, una maestra me le hizo creer que él era malo... yo estoy queriendo quitarle el trauma... una vez lo atendió el psicólogo... es toda la atención que he logrado... me está costando (llora) porque mi hijo piensa que es malo... porque su maestra lo convenció de eso”.

48 Padres y madres han expresado frases como: “Las niñas realizan roles de cuidado y en el hogar, mientras que los niños están asociados al trabajo fuera de la casa en la milpa o huatal...”; “a los niños no se les mimó forjando el carácter fuerte, al niño hay que hacerlo hombrecito...”: “la niña es más frágil, hay que cuidarla más... es más sensible, necesita más cariño...”. Estas son opiniones recogidas en grupos focales realizados para este estudio con padres, madres y cuidadoras de niños y niñas.

49 Expresado por una madre participante en este estudio, residente en un municipio del occidente del país, quien añadió: “La mayoría de los niños y niñas no tienen acceso a los mismos recursos (educación, salud entre otros), aquí solamente un 20 % tiene acceso”.



La investigación de campo identifica que persiste el castigo físico y hay maltrato a la niñez. Durante la consulta no se reportaron casos específicos de castigo físico y maltrato doméstico, pero sí fueron referidos casos específicos sobre maltrato y violencia por parte de docentes.

La realidad reportada en estos datos estadísticos se ha reflejado en la investigación de campo realizada para este estudio. Niños y niñas de las comunidades participantes lo refieren de esta manera: “algunos se quedan huérfanos, porque los papás se van a Estados Unidos, los matan, se meten en malos pasos o se mueren por enfermedades... no tienen apoyo, algunos no disfrutan (sus derechos) porque no tienen dinero; otros que por su voluntad no quieren ir a la escuela, solo aprenden a leer y luego se van a trabajar”.

En la consulta se evidenció que tanto como existen familias que sí valoran la importancia de la educación (si no como derecho estrictamente al menos como recurso para el desarrollo de capacidades), coexiste en otras familias la poca valoración de la educación, lo que permite el abandono de la escuela porque no les interesa o por apoyar la economía familiar. De hecho, en las cifras oficiales, el desinterés es la primera causa de la inasistencia escolar, como puede verse en la sección de análisis de contexto de este informe.

Con tales ideas de la niñez, no resulta extraña la grave situación de abandono que las estadísticas oficiales reportan para la población infantil en el país (el 36.8 % de la niñez

sufre abandono de padre, madre o ambos, según la EHPM de 2016)⁵⁰, en quienes el elemental derecho a la protección familiar (consignados en los arts. 9, 11, 13 y 16 de la LEPINA) se encuentra altamente vulnerado. Con tal situación de abandono de una porción tan grande de la niñez salvadoreña, es difícil vislumbrar un desarrollo social sostenible.

También se señala que por parte de titulares de responsabilidades y algunos de obligaciones aún se evidencian conductas indiferentes y negligentes ante situaciones de vulneración de los derechos de la niñez.

Así, niños, niñas y adolescentes participantes en este estudio han reportado que han recibido información sobre derechos de la niñez a través de agentes policiales. Del mismo modo, padres y madres señalan que llegan instituciones nacionales a hacer una cancha o un parque en su comunidad, “y lo primero que hacen es poner el rótulo de que es para prevenir violencia” y no para apoyar el desarrollo de la comunidad y de la infancia. Estas situaciones remiten a la persistencia del enfoque tutelar en los servicios públicos para la niñez y la adolescencia.

El factor más grave que actualmente impide que la niñez ejerza sus derechos es la delincuencia. Si bien no ocurre de la misma forma y con la misma gravedad en todo el país, sí afecta directamente a más del 60 % del territorio⁵¹. “Actualmente existe un círculo de inseguridad muy grande en las familias que están abandonando sus hogares de origen, los niños abandonan sus clases, las familias emigran, dejan sus pertenencias por las amenazas, la extorsión...”; “no se le da seguimiento a casos de denuncias de violaciones de derechos de la niñez...”; “las juntas de protección no dan respuesta a casos de denuncia, el trabajo infantil es obstáculo para cumplimiento de derechos, la violencia social, situación de pandillas, padres en contra de la LEPINA...”; “poca organización comunitaria, escasos recursos de las familias hacen que niñas y niños dejen el estudio y trabajen, falta apoyo de instituciones públicas...”; “poca voluntad política”. Esto han expuesto los ciudadanos participantes en la consulta municipal.

La mayoría de las niñas, niños y adolescentes participantes en esta consulta están informados de que tienen derechos: al nombre, a la educación, a la recreación, a la salud, a la alimentación, a la familia, a la vida. Estos suelen mencionarse. Consultados niños, niñas y adolescentes sobre su propia concepción de las diferencias entre niñas

50 DIGESTYC (2016), p. 45.

51 El MINED informa en su sitio web que el 27 % de sus centros educativos están controlados por pandillas o maras y que el 63 % funciona en territorios con presencia de estas, como un dato que respalda la percepción expresada aquí.

y niños, se observa que estas se determinan por la asignación de roles estereotipados de género y que en los contextos rurales están más marcados que en los urbanos.

Los niños y niñas participantes, especialmente de los grupos de 4 a 7 años y de 8 a 12 años, refieren e identifican a niños y niñas en sus comunidades con muy limitados recursos económicos⁵², condición que ocasiona inasistencia al centro escolar o emigración, así como limitaciones en acceso a la recreación, a la salud y a la protección (especialmente aquellos que están afectados por el desempleo, el subempleo, la migración o la muerte de sus padres o madres)⁵³.

En la concepción de la sociedad salvadoreña actual, la participación de la niñez es reducida esencialmente al cumplimiento de normas y deberes establecidos por las personas adultas en los ámbitos de socialización. Los grupos de población consultados reportan que los niños y niñas “participan” en tareas cotidianas de la familia o en actividades culturales y deportivas (escuela, iglesia y comunidad) bajo formas dictadas por las personas adultas. Aún no se identifican espacios comunitarios o municipales de participación para la niñez. A nivel nacional, el único espacio establecido es el Consejo Consultivo de Adolescentes del CONNA, conformado por una representación de dos adolescentes por cada uno de los 14 departamentos del país. También en algunas organizaciones juveniles en los municipios se integran adolescentes, aunque comúnmente el liderazgo lo ejercen los jóvenes de mayor edad.

Análisis causal

Como se ha expuesto en la primera brecha identificada en la actual situación de derechos de niñez, la sociedad salvadoreña actual no asume la concepción social de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, tal como lo establece el marco legal salvadoreño. Esta concepción todavía está condicionada por una visión tutelar de inequidad y desigualdad.

Se han identificado dos grandes causas inmediatas de esta situación. La primera hace referencia al desconocimiento de la sociedad salvadoreña sobre la conceptualización de la niñez y la adolescencia como sujetos de derechos; esto debido a una tradición de

52 Identifican que la generalidad de los niños y niñas tiene recursos como juguetes (con diferenciación por sexo), acceso a la educación, vivienda, alimentación, religión, protección familiar e ingresos económicos, y mencionan el disfrute de frutos naturales y animales; algunos mencionaron la TV como recurso. Al no existir mucha claridad sobre sus derechos humanos, tampoco tienen un marco amplio para poder identificar cómo ejercerlos ni los recursos para tal objetivo.

53 Según refieren los niños y niñas, las diferencias de los recursos se dan porque algunos padres no trabajan y otros viven en Estados Unidos y les mandan juguetes, ropa y dinero, lo que apunta a una brecha manifiesta en el derecho a la protección para estos grupos afectados por el desempleo o la migración.

visión y cultura tutelar de la niñez, y a la insuficiente promoción de esta por parte de los entes obligados. Estas situaciones indirectamente, a su vez, se deben, por un lado, a la insuficiente y distorsionada información de la doctrina de protección integral de la niñez y la adolescencia que está a la base de la conceptualización del niño y la niña como sujetos de derechos; por otro lado, al hecho de que la niñez salvadoreña no tiene conciencia del ejercicio de sus derechos, con mayor énfasis en las primeras etapas de su vida. Finalmente, la débil articulación del Estado y sus instituciones con respecto a la definición y la insuficiente oferta de servicios de atención a la niñez y la adolescencia también constituyen causas de la situación.

La segunda causa inmediata se identifica en la práctica predominante del enfoque tutelar y adultocentrista en la educación de la niñez y la adolescencia. Esta tiene a la base como causas inmediatas, primero, una débil sensibilización y preparación de condiciones para la transición del enfoque tutelar hacia la doctrina de protección integral y, segundo, el reforzamiento generado por la violencia social e intrafamiliar instaladas en una larga historia de violencias en la sociedad salvadoreña, que inciden en el trato irrespetuoso de la dignidad de las personas y en la naturalización de las violencias (estructural, social, económica, política, comunitaria, contra las mujeres, intrafamiliar, interpersonal y delincuenciales)⁵⁴.

Todas las causas tienen de raíz dos situaciones profundas relacionadas con factores económicos y culturales excluyentes que generan estos y otros efectos: la primera, para el Estado la niñez y la adolescencia no son una prioridad, ni en la agenda ni en los presupuestos; y la otra que tiene que ver con los aspectos culturales de crianza de las familias y la sociedad en general, que continúan desvalorizando a la niñez y la adolescencia (según se ha expuesto en la sección anterior), quedando completamente desprotegidas de la reproducción de la exclusión y de las violencias naturalizadas en esta sociedad.

¿Qué están haciendo los titulares de obligaciones y responsabilidades al respecto?

Los titulares de obligaciones en el nivel nacional realizan esfuerzos por instalar la institucionalidad y las condiciones regulatorias para avanzar en la construcción de un Estado capaz de dar protección integral a la niñez, a la que por compromisos internacionales y por ley está obligado.

54 La violencia no es el tema del que se ocupa este estudio, pero sí uno de los factores estructurales que impiden el ejercicio pleno de derechos de la niñez. Sin embargo, es importante dejar constancia de que en El Salvador hablar de desarrollo, sociedad, Estado y política se ha vuelto imposible sin remitirse al tema de la violencia, porque la sociedad salvadoreña padece violencias históricas y generalizadas, que "mutan" en las múltiples formas de violencia que ahora le afectan y que se han mencionado en este documento.

Sin embargo, las limitaciones fiscales y la incipiente conciencia en los tomadores de decisiones sobre la responsabilidad e importancia histórica de asumir la protección de la niñez como prioridad del Estado aún no han avanzado lo suficiente para alcanzar un establecimiento efectivo de tal protección a la infancia y la adolescencia. A nivel local, en buena parte de los gobiernos municipales tampoco dan muestras de tener información y sensibilidad suficientes en sus tomadores de decisiones para hacer valer tal prioridad de protección a la niñez en sus agendas de trabajo. Un dato ilustrativo es que, de los 262 municipios del país, a seis años de vigencia de la LEPINA, el avance en conformación de Comités Locales de Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CLD) se ha logrado establecer en 98, cubriendo a la fecha solo al 37 % del total de los municipios⁵⁵.

En general, en la mayoría de las ocho municipalidades participantes en este estudio informan que, para mejorar la difícil situación de vulnerabilidad de derechos de la niñez, se realizan actualmente –por parte de la municipalidad, organizaciones de la sociedad civil y entidades gubernamentales– intervenciones de prevención del crimen y la violencia. Los mismos que usualmente incluyen charlas, talleres culturales, organización de niños, niñas y jóvenes en los centros educativos, deporte, salud e iglesias, creación de espacios recreativos y deportivos (en las zonas rurales es donde menos los hay), así como sensibilización en derechos de la niñez. Sin embargo, estas acciones no cubren ni a todos los municipios del país ni a toda la población de cada municipio. Una ciudadana participante en la consulta realizada en el marco de este estudio expresó: “Siento que de parte de los que tienen el poder no están haciendo nada para resolver el problema de los niños y la seguridad”.

Las organizaciones de la Red de Atención Compartida (RAC) –registradas formalmente o no– muestran ser las más conscientes de su rol como corresponsables de la protección de la niñez, además de realizar una labor de incidencia y contraloría social. Estas organizaciones son las que crean, en la medida de sus capacidades y áreas de cobertura, proyectos y programas diferenciados y especializados para la niñez, y algunos también para sus familias y comunidades. Aún enfrentan grandes retos como sostener y fortalecer sus recursos, avanzar en el cambio del enfoque asistencialista, y algunas tutelar, al asumir el enfoque de derechos para definir y operar los servicios de protección a la niñez y, la gran

⁵⁵ La LEPINA dedica el cap. II a definir los Comités Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia (CLD) y en su art. 153 dice que estos “son órganos administrativos municipales, cuyas funciones primordiales son desarrollar políticas y planes locales en materia de derechos de la niñez y de la adolescencia, así como velar por la garantía de los derechos colectivos de todas las niñas, niños y adolescentes... En todos los municipios se deberán formar Comités Locales, de conformidad con los reglamentos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos correspondientes. El CONNA y las municipalidades, de manera coordinada y de acuerdo con sus capacidades y necesidades, apoyarán financiera y técnicamente, la creación y funcionamiento de los Comités Locales”.

deuda de país, avanzar en la coordinación y articulación real de sus servicios con el resto de los actores sociales (gubernamentales y no gubernamentales).

El principal mecanismo de supervisión y coordinación establecido por la LEPINA para las entidades de atención a la niñez y adolescencia es la RAC, la misma a la que deberán registrarse y acreditar sus programas ante el CONNA. El actual registro de estas entidades (98) es cercano a la mitad del total de las que operan en el país (204)⁵⁶. El registro ha sido paulatino, y a finales de 2017, la Asamblea Legislativa y el CONNA establecieron plazos específicos para el registro de entidades, dado que la LEPINA no los contempla.

Las familias cuyos hijos e hijas viven en condición de vulnerabilidad de sus derechos son en general las que carecen de educación, información, recursos económicos y capital social para brindar la garantía de protección a sus hijos e hijas, como titulares de responsabilidad. La familia como institución en El Salvador, redefinida por su historia a una estructura variable y diversa, necesita un apoyo fuerte y sostenido para asumir adecuadamente su rol como responsable de protección de sus niños y niñas; pues, en su actual condición de debilidad, se convierte fácilmente en la primera vulneradora de los derechos de los niños y niñas que nacen en su seno.

Las niñas, niños y adolescentes tienen escasos o nulos espacios de participación para la toma de decisiones en sus comunidades, salvo algunas oportunidades organizativas existentes dentro de los centros educativos públicos y los pocos espacios organizativos para jóvenes donde logran integrarse adolescentes.

Perspectivas de evolución de esta brecha

En el tema de evolución y desarrollo del concepto de niñez hacia una visión basada en derechos, es claro que se trata de la deconstrucción y el establecimiento de un nuevo paradigma social. Por lo que el avance y sus resultados son de mediano y largo plazo; y como tal será una brecha cuya superación real podría apreciarse en más de una década. Se trata de un cambio generacional.

Empero la construcción de tal concepto debe ser una tarea asumida por la sociedad y el Estado para volverla posible y viable. Si desde los actores obligados se asume el liderazgo de este cambio, si a esto se le invierten voluntades y decisiones desde las esferas de poder,

⁵⁶ Estimación realizada a partir de datos oficiales del CONNA en el Registro de Entidades de Atención Inscritas, Mayo 2017 <http://www.conna.gob.sv/wp-content/uploads/2017/05/Entidades-de-Atenci%C3%B3n-inscritas-2017.pdf>; ISNA, "Informe estadístico de entidades supervisadas por ISNA, Tercer trimestre 2015". <http://www.isna.gob.sv/ISNANEW/?s=Informe+estad%C3%ADstico+de+entidades+supervisadas+por+ISNA>

es posible evolucionar como sociedad hacia el nuevo paradigma de las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos. Pero podría estancarse y no evolucionar si no se realizan acciones específicas sobre el paradigma del concepto de niñez y esto afectaría para poder lograr una transición exitosa del enfoque tutelar al enfoque de doctrina de protección integral de la niñez.

Esta evolución necesaria actualmente está determinada por factores económicos, sociales, culturales y políticos. Se requiere la creación de un presupuesto para la protección de la niñez debidamente etiquetado, así como del incremento de aquellos, apoyados en amplias alianzas nacionales entre el sector público, empresas privadas y sociedad civil.

En los factores sociales, es necesario trabajar en el fortalecimiento de la visión hacia la niñez y la adolescencia como sujetos de derechos en el imaginario social, de tal manera que se vaya perdiendo la visión tutelar y de objeto que se les tiene. Y, así mismo, lograr que la niñez adquiera una visión nueva sobre sí misma basada en el enfoque de derechos. Las familias informadas, sensibilizadas y formadas en derechos deben estar en capacidad de desempeñar el rol primario que la ley les establece.

Respecto a los factores de género que puedan influenciar el concepto abordado, no hay diferencia entre niños y niñas; en ambos se deben deconstruir los estereotipos que a partir del sexo le dan forma al concepto de niño y niña, y crear una imagen nueva basada en la visión de la niñez como sujeto de derechos.

En el ámbito político, se debe garantizar que la implementación de las leyes y políticas sean sostenibles más allá de los periodos electorarios; buscar la articulación de esfuerzos y aplicar mecanismos para la articulación y funcionamiento adecuado del SNPINA, ya creado por la LEPINA.

Brecha 2: Las adolescentes mujeres están limitadas en el ejercicio de sus derechos. Una profunda diferenciación sexista se impone en aspectos fundamentales de su vida cotidiana. En muchas familias no se cumple el principio de igualdad, no discriminación y equidad afectando mayormente a las mujeres.

Fundamentos de derecho

Uno de los principios fundamentales del sistema de derechos es el principio de “igualdad y no discriminación”. Este principio está establecido en la CDN, art. 2, en el cual se manda que todos los Estados Partes deben respetar y garantizar el cumplimiento de los derechos

sin distinción alguna de raza, color, sexo, religión, idioma, opciones políticas o cualquier otra causa. Asimismo, la LEPINA lo reconoce como uno de sus principios básicos en el art. 11, donde establece: “Todas las niñas, niños y adolescentes son iguales ante la Ley. Por tal motivo, no podrá justificarse ninguna distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en criterios tales como sexo, raza, color, edad... o cualquier otra condición de las niñas, niños, adolescentes o de sus madres, padres, representantes y responsables, que tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos fundamentales. Lo dispuesto en el inciso precedente no se opone al establecimiento de medidas especiales de acción positiva a favor de determinados grupos o colectivos de niñas, niños o adolescentes”.

Tanto la legislación nacional como la internacional establecen el derecho de todas las niñas, niños y adolescentes a un desarrollo integral, así como la obligación de los Estados a procurar las condiciones para ello. Esto pasa por garantizar el acceso a la educación, a la salud, a la protección⁵⁷, etc. La LEPINA, en el art. 32, establece la necesidad de que las niñas y adolescentes tengan acceso a la salud sexual y reproductiva, de acuerdo con sus necesidades, para garantizar su desarrollo integral. Este derecho de las niñas y adolescentes a la salud sexual y reproductiva también está consagrado en la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres, específicamente en los arts. 17 y 26.

De este modo, El Salvador cuenta con el marco legal necesario para erradicar la discriminación y la inequidad contra las adolescentes mujeres. Sin embargo, se han identificado serias fallas sobre el cumplimiento de estos mandatos legales en la práctica.

Los hechos. ¿Qué está sucediendo en este ámbito?

A pesar de que en El Salvador existe un marco legal desarrollado para asegurar la no discriminación y la igualdad entre los niños, niñas y adolescentes, este se ve incumplido en la práctica. Es el caso de las adolescentes mujeres, ya que muchos de sus derechos son restringidos, por decisiones de las familias, tomadas bajo el argumento de prevenir el embarazo temprano.

Efectivamente, el problema del embarazo es endémico en el país, como demostró el “Mapa de embarazo adolescente” realizado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés): “De acuerdo con los registros del Ministerio de Salud

⁵⁷ LEPINA, arts. 21, 32, 37, 57, 81 y 90.

en el año 2015 hubo 83,478 mujeres salvadoreñas embarazadas, 25,132 eran Adolescentes de entre 10 y 19 años, es decir que el 30 % del total de embarazos registrados fueron en adolescentes. A partir de estos datos es posible estimar que, en 2015, en promedio cada día 69 niñas o adolescentes quedaron embarazadas o, dicho en otros términos, tres embarazos cada hora, o bien, uno cada 21 minutos”.

Es importante señalar también que este fenómeno tiene mucha más prevalencia en el área rural que en la urbana. En la capital, San Salvador, la tasa de embarazos por cada 1,000 niñas es de 30.6, la más baja del país; mientras que, en los departamentos del interior de la República, por ejemplo, en municipios del occidente y oriente, la tasa sobrepasa los 60 casos.

Uno de los principales derechos que afecta el embarazo adolescente es el de la educación, en tanto las niñas y adolescentes que resultan embarazadas terminan, en la mayoría de los casos, retirándose de la escuela para dedicarse a labores domésticas y al cuidado del hijo o hija. Según el estudio del UNFPA en 2015, solo una de cada 10 menores de edad que estaban embarazadas continuó asistiendo a la escuela. También, durante la investigación de campo realizada para este estudio, se han encontrado casos en los que las adolescentes embarazadas son rechazadas de las escuelas por considerarlas “malos ejemplos” para sus compañeras.

También las mujeres adolescentes tienen acceso a menos recursos que los hombres, sobre todo a los económicos, ya que ellas son asignadas a labores domésticas no remuneradas, mientras que los adolescentes hombres trabajan en actividades económicas locales tales como agricultura, pesca, etc. “Las niñas siempre tienen menos dinero que uno de varón, porque nosotros ayudamos en el campo mientras que las niñas ayudan en la casa, pero a ellas por hacer oficio, lavar y cocinar no les pagan”⁵⁸. Esto pone a las adolescentes mujeres en una clara desventaja a la hora de acceder a recursos tales como a los medios de comunicación y tecnología, y también a espacios de diversión y esparcimiento.

Es importante señalar también que la fuerte prevalencia del fenómeno del embarazo adolescente se asocia con el fenómeno de las uniones tempranas. Muchas veces, cuando ha ocurrido un embarazo no deseado, la adolescente se ve forzada a abandonar su hogar y formar una nueva familia. Las uniones tempranas durante la Adolescencia afectan el desarrollo vital de las mujeres, así como impiden el pleno goce de sus derechos. El estudio de UNFPA refiere que de “las niñas que tenían entre 10 y 12 años, 29 % ya estaba unida antes del embarazo y que 17 % se encontraba con una pareja que tenía 10 o más años que

58 Adolescente en el grupo focal realizado para este estudio en el municipio de San Pedro Nonualco.



ella... lo que implica una relación extremadamente desigual de poder, excluyéndolas de la posibilidad de tomar decisiones sobre su vida”⁵⁹.

La situación de violencia que vive la sociedad salvadoreña también tiene expresiones en este concepto social de la adolescente mujer, sobre todo en términos de agresiones sexuales. En 2015, 1,634 niñas o adolescentes resultaron agredidas sexualmente, lo que significa que, en promedio, una niña es víctima de este delito cada cinco horas. En el 79.4 % de los casos⁶⁰, la agresión provenía de un familiar o de alguien conocido.

Tal situación de vulnerabilidad a la agresión sexual y a un eventual embarazo resultante de esta es una realidad que enfrentan las adolescentes salvadoreñas. Esta se agrava cuando las familias o instituciones en la comunidad optan por restringir a las niñas o adolescentes oportunidades para la educación, la recreación y otros, buscando disminuir esos riesgos. Un padre y una abuela de niñas participantes en este estudio han coincidido en que *“a veces es mejor que esté encerrada en la casa y uno la cuida... , a que en la calle o la escuela vaya a conseguir un embarazo”*⁶¹.

59 UNFPA (2015), p. 11.t

60 Ídem, p. 38.

61 Padre y abuela participantes en grupos focales realizados para este estudio. El primero en un municipio del oriente del país y la segunda en un municipio de la zona occidental.

Análisis causal

Esta concepción social deformada de las Adolescentes mujeres que lleva a restringir sus derechos tiene efectos graves para su vida y desarrollo. Los efectos más visibles son la restricción del acceso a la escuela, escaso acceso a la salud, limitado acceso a la participación y a espacios de recreación, además de un incremento de la violencia contra ellas. Y tal restricción se da en parte por el machismo vigente en la cultura, pero también por la limitada conciencia de las consecuencias de tal decisión en la vida presente y futura de la adolescente.

Estos comportamientos culturales de las familias en el desempeño de su rol frente a las adolescentes sientan sus raíces en patrones culturales que han sido “naturalizados” en las familias y comunidades, sobre todo en el ámbito rural; como son el asignar roles domésticos exclusivamente a las mujeres. Es decir, ellas son las encargadas de los hogares y del cuidado de niños y niñas menores, pero este trabajo no es remunerado y en la mayoría de los casos tampoco valorado por parte de sus familias. Así, las adolescentes llegan a ser vistas como personas de “menor valor” que los hombres, se encargan del trabajo doméstico reproductivo, pero no aportan dinero a la economía familiar.

Bajo esta visión, si las mujeres están destinadas a encargarse de labores domésticas, ¿para qué necesitan estudiar? Esta es la lógica que muchas familias salvadoreñas aplican, y una de las causas por las que le restringen el derecho a la educación a las adolescentes mujeres. Es decir, si los patrones culturales machistas existentes asignan a las mujeres roles estrictamente reproductivos y de cuidado doméstico, todos los derechos que interfieran con estos patrones son restringidos y descartados.

Asimismo, existe un desconocimiento por parte de las adolescentes sobre cómo pueden y deben exigir el libre goce de sus derechos. No existen suficientes espacios y mecanismos por los cuales este grupo de población puede hacer valer sus derechos, las adolescentes no están informadas ni empoderadas para hacerlo.

Es justamente este patrón cultural machista el que naturaliza la violencia contra las adolescentes y niñas, pues ellas son objetos pasivos frente a la fuerza y el poder de los hombres y las familias. Por ello, todas estas violaciones y agresiones son vistas como “normales” y “naturales” en el común entorno familiar y comunitario.

Esta situación de las adolescentes se mantiene y reproduce cíclicamente en las familias y la sociedad porque no hay intervenciones integrales en la sociedad para erradicar progresivamente esta situación. Por ejemplo, hay escasa inversión por parte del Estado en la garantía, promoción y cumplimiento de los derechos de las adolescentes.

Asimismo, la pobreza es una de las principales causas de esta situación, pues empuja a las adolescentes a renunciar a la escuela y asumir roles reproductivos lo más rápido posible, pues así dejará de ser “una carga” para su familia y será “responsabilidad” de su pareja. Esta situación también se ve agravada por las escasas oportunidades laborales que en el país no ofrecen horizontes para el desarrollo personal de las adolescentes.

Si bien todas estas causas, como se ha podido observar, se encuentran relacionadas, en todas aparece una causa profunda, y es la existencia de patrones culturales machistas que asignan a la mujer roles estrictamente reproductivos. Así, las mujeres son vistas como seres de segunda categoría, que no merecen un espacio en la vida pública. Se considera que su lugar está en el hogar realizando trabajos domésticos y cuidando de los hijos. Además, la presente investigación encuentra que estos conceptos de las adolescentes mujeres están presentes en todos los niveles de la sociedad con diferencias de grado y diversas manifestaciones.

¿Qué están haciendo los titulares de obligaciones y responsabilidades al respecto?

A nivel estatal, son varias las instituciones que deberían tener un rol protagónico en la superación de esta brecha. En el ámbito del Gobierno central, el Ministerio de Educación tiene por mandato el garantizar una educación integral e inclusiva para todas las niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, no se observa un compromiso efectivo por parte de las instituciones obligadas, en tanto no hay programas concretos suficientes que ayuden a las adolescentes mujeres a ejercer sus derechos, a la prevención del embarazo, al tiempo que las protejan de los riesgos de agresiones, incluidas las de tipo sexual. También el Ministerio de Salud tiene como mandato la promoción de una salud integral y de calidad para todas las niñas y adolescentes, y reporta tener servicios de salud sexual y reproductiva especializados para adolescentes. Sin embargo, los programas de salud aún resultan escasos y con exiguos recursos ante las dimensiones que esta problemática tiene en el país.

Los servicios del Estado de educación y salud adecuadas, así como de una protección efectiva e integral –tanto para el acceso a oportunidades para el desarrollo integral de las

niñas y adolescentes como para erradicar la violencia– son indispensables para construir las respuestas que la atención de esta brecha de derechos demanda.

El personal docente está haciendo esfuerzos para que las escuelas se conviertan en espacios de promoción y fortalecimiento de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, aún persisten en las escuelas y en algunos docentes patrones machistas que vulneran los derechos de las niñas y adolescentes.

En cuanto a las familias, especialmente en las áreas rurales, se encuentran permeadas por estos patrones machistas que conceptualizan a las adolescentes como seres de segunda clase, cuyo lugar es el hogar, y por ello no deben estudiar ni participar activamente en su comunidad.

A nivel local, los gobiernos municipales y los Comités Locales de Derechos (CLD), donde los hay, no están asumiendo en rol protagónico en la promoción de derechos que están mandados a asumir.

Ante tal situación de las adolescentes mujeres que compromete el ejercicio de sus derechos y su desarrollo, además de la vida y derechos de su hijo o hija, las niñas urgen de la protección de un Estado que cree alianzas para promover el ejercicio de los derechos de las mujeres adolescentes.

Perspectivas de evolución de esta brecha

Hoy en el país se identifican esfuerzos gubernamentales para entregar servicios de calidad a las niñas y adolescentes (MINSAL, Ciudad Mujer, INJUVE y otros) y también desde la sociedad civil organizada y la cooperación internacional, pero aún resultan insuficientes para realizar la protección integral de nuestras niñas y adolescentes. La asignación presupuestaria gubernamental es insuficiente para tener una cobertura de servicios integral y eficiente; en segundo lugar, falta la voluntad política que haga efectiva la atención a la niñez en una prioridad de los Gobiernos, tanto a nivel nacional como local.

En definitiva, en las condiciones actuales del país en el tema, si bien se avanza mejorando cobertura y calidad de algunos servicios, existen ya algunos estudios que dan luz sobre el estado actual de problemas claves que afectan a niñas y adolescentes, y de estos se derivan recomendaciones prácticas pendientes de atender. Las limitaciones políticas, de recursos y de la estructura misma de organización y funcionamiento de las instituciones, la sociedad y la cultura en el país, no apuntan a que se lograrán avances sustantivos en este tema para la próxima década. Cambiar la forma en que la sociedad salvadoreña concibe a la mujer



adolescente será un proceso largo y de arduo trabajo que demanda, ante todo, reconocer en las niñas y adolescentes mujeres a sujetos plenos de derechos, quienes requieren oportunidades y recursos para desarrollarse. El Salvador necesita de más voluntad y recursos para comprender y proteger adecuadamente a sus niñas y adolescentes.

Brecha 3: La concepción actual de adolescentes hombres está estigmatizada y restringe el ejercicio de sus derechos. En un país en el que todos los días asesinan a dos niños o adolescentes, la violencia hacia ellos se considera algo casi natural.

Fundamentos de derecho

Tanto la legislación internacional (CDN) como la legislación local (LEPINA) tienen como fundamento el principio de igualdad, equidad y no discriminación. Está establecido en la LEPINA en el art. 11: “Todas las niñas, niños y adolescentes son iguales ante la Ley. Por tal motivo, no podrá justificarse ninguna distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en criterios tales como sexo, raza, color, edad, idioma, religión, culto, opinión, filiación, origen nacional, étnico o social, posición económica, necesidades especiales, discapacidad física o mental, nacimiento o cualquier otra condición de las niñas, niños, adolescentes o de sus madres, padres, representantes y responsables, que tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos fundamentales”. Este principio, que está presente en todos los tratados y leyes sobre

derechos humanos, garantiza que todos los niños, niñas y adolescentes deben ser tratados con igualdad y sin discriminación; esto pasa por ofrecer servicios para el goce de derechos que incluyan a todos sin excepciones.

Además, el art. 5 de la LEPINA reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos: “Todas las niñas, niños y adolescentes son sujetos plenos de derechos. Los derechos, garantías y obligaciones reconocidos en la presente Ley son aplicables a toda persona desde el instante de la concepción hasta que cumpla los dieciocho años, y serán ejercidos directamente por las niñas, niños y adolescentes, tomando en consideración el desarrollo evolutivo de sus facultades, la dirección y orientación apropiada de su madre y padre y las limitaciones establecidas en la presente Ley”. Este artículo garantiza que cada niña, niño y adolescente es sujeto inherente de derechos, y participe activo y empoderado del cumplimiento de estos. Pero en El Salvador, esto aún significa un cambio radical en la tradicional visión tutelar de la niñez.

Además, uno de los derechos fundamentales reconocidos por la LEPINA es el derecho a la vida. El art. 16 establece: “Se reconoce el derecho a la vida desde el instante de la concepción. La familia, el Estado y la sociedad tienen la obligación de asegurar a la niña, niño y adolescente su supervivencia, crecimiento óptimo y desarrollo integral en los ámbitos físico, mental, espiritual, psicológico y social en una forma compatible con la dignidad humana... Toda persona tiene derecho a nacer en condiciones familiares, ambientales y de cualquier otra índole, que le permitan obtener su completo y normal desarrollo bio-psico-social”. Este derecho a la vida consagrado en la LEPINA abarca de forma integral la vida e incluye el derecho a un desarrollo completo, pleno e integral.

Al mismo tiempo, la LEPINA garantiza, en su art. 20, el derecho a un nivel de vida digno y adecuado para la niñez: “Todas las niñas, niños y adolescentes tienen el derecho de gozar de un nivel de vida adecuado en condiciones de dignidad y goce de sus derechos. El derecho a un nivel de vida digno y adecuado es esencial para un desarrollo integral desde la concepción”. Y el artículo continúa detallando los derechos que se incluyen y las responsabilidades y obligaciones que corresponden a las familias en su cumplimiento. La LEPINA contempla el acceso a un nivel de vida digno como uno de los principales derechos de los niños, niñas y adolescentes, y además manda al Estado a proporcionar los medios para que esto sea posible.

Asimismo, para esta brecha es importante resaltar los artículos de la Constitución de la República referentes a la seguridad pública, que en el art. 159, inc. 2. ° establece:

“La defensa nacional y la seguridad pública estarán adscritas a ministerios diferentes. La seguridad pública estará a cargo de la Policía Nacional Civil, que será un cuerpo profesional independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista”. También el art. 168, núm. 17 establece que corresponde al presidente de la República: “Organizar, conducir y mantener a la Policía Nacional Civil, para el resguardo de la paz, la seguridad, la tranquilidad y el orden, tanto en el ámbito urbano como rural, con estricto apego a los derechos humanos y bajo el control de autoridades civiles”. Es importante tener en cuenta que la Policía Nacional Civil tiene, desde su fundación, el mandato de ser defensora y garante de los derechos humanos.

Los hechos. ¿Qué está sucediendo en este ámbito?

El estudio identifica que en El Salvador el concepto social de adolescente hombre se encuentra distorsionado. Para los adolescentes de 12 a 18 años, sobre todo aquellos de las zonas más pobres y excluidas del país, serlo es también ser excluido y etiquetado como un potencial criminal: “Al enemigo por su nombre: cualquier niño sospechoso de ser pobre, con el agravante de ser salvadoreño”⁶². Esta frase con la que un periodista nacional concluye su artículo de opinión refleja una percepción generalizada y manifiesta en la población y en algunas autoridades.

En ese sentido, ha sido frecuente, en las expresiones de adultos participantes en esta investigación, la vinculación del adolescente con personas vulnerables o causantes de la violencia social y delincuencia que azota al país. Una de las más graves consecuencias de esta situación es que refuerza la concepción tutelar de la niñez. En este momento miles de niñas, niños y adolescentes en El Salvador están recibiendo servicios del Estado para “prevenir violencia”, es decir, para que estos no se conviertan en delincuentes, y no como personas con derechos.

La violencia estructural, social y delincuencia en El Salvador se encuentran extendidas en todos los ámbitos de la sociedad. Para el caso de la violencia social y delincuencia, esta investigación ha permitido constatar que, en las comunidades tomadas por la violencia y el miedo, los adolescentes y jóvenes son quienes enfrentan los mayores riesgos de sufrir actos de violencia contra su integridad y su vida. Tanto por estar en la edad en que las organizaciones delictivas de adolescentes y jóvenes reclutan a sus miembros, como por el hecho de ser los primeros “sospechosos” de actos delictivos para las autoridades de seguridad y, con frecuencia, también para buena parte de la población. Sin embargo, la

62 Villalta, C. (septiembre de 2017).

violencia social y delincuencia es un fenómeno que se vive en silencio en las comunidades, que cuando se aborda se hace con gran discreción y solo si es indispensable. Es lo que se ha podido constatar en el trabajo de campo de esta investigación: “Las personas tienden a ocultarlo, por miedo”, reflexionó un actor local.

Las pandillas son formadas por jóvenes de las comunidades pobres, marginadas y excluidas del país⁶³. Esto pone a los adolescentes, sobre todo hombres, en una situación de alto riesgo en las comunidades tomadas por las pandillas, que ven restringidos el disfrute de sus derechos por el riesgo y el miedo. “Ya nadie sale de sus casas después de las seis de la tarde, nadie va a la cancha de la comunidad a jugar. Pues ahí solo se juntan los que andan en malos pasos”, expresó un adolescente participante en un grupo focal en el oriente del país.

A luz de las cifras, estos miedos y el riesgo resultan fundamentados. Más del 90 % de los miembros de pandillas son hombres⁶⁴, si bien solo el 15.4 % de los miembros de las pandillas se encuentran entre los 13 y 17 años. El riesgo radica en que la edad para unirse a la pandilla es en promedio 15.1 años; de hecho, el 76.5 % de los miembros de las pandillas se unieron cuando tenían entre 13 y 17 años, es decir, cuando eran adolescentes. De este modo, los adolescentes hombres se encuentran en el grupo poblacional con más alto riesgo de unirse a grupos delictivos o ser víctimas de estos.

Así, los adolescentes hombres de El Salvador se encuentran en una encrucijada, sobre todo los más asediados por el fenómeno de la violencia, que ven su vida e integridad amenazadas al rehusar unirse a las pandillas. Y si se unen, saben que su vida estará siempre en grave riesgo, serán perseguidos como delincuentes y temidos por el resto de la sociedad.

Para entender la situación de derechos de los adolescentes en la sociedad salvadoreña, es importante tener en cuenta las cifras de homicidios para este grupo de edad. Ya en 2014, UNICEF presentó un informe⁶⁵ con un análisis estadístico de la violencia contra los niños en el mundo, en el que se presentó a El Salvador como el país en que las niñas, niños y adolescentes eran asesinados con mayor frecuencia: la tasa del país para 2014 fue de 29 Niños por cada 100,000 habitantes. Casi cuatro veces más que el promedio mundial, que fue de 8.8. En 2015 este dato continuó su dramático ascenso, la tasa de homicidios se elevó hasta los 33 por cada 100,000 niños⁶⁶. Mientras que en 2016 esta brecha se agrava, con un registro de 731 homicidios de niños, niñas y adolescentes, de los cuales 632 fueron

63 FIU, INL y FUNDE (2016).

64 - pendiente

65 UNICEF (2014).

66 CONNA (2017).



en la población entre los 15 y 18 años (86.4 % de los casos); más aún, el segundo grupo más importante es entre 10 y 14 años, con 80 homicidios (10.9 %). Los homicidios de adolescentes hombres representan el 97.3 % del total de homicidios en esta población en el país⁶⁷. Esto significa que los adolescentes son uno de los grupos más vulnerables y vulnerados en la sociedad salvadoreña. En perspectiva, estos números significan que todos los días asesinan a dos niños o adolescentes en este país, o uno cada 12 horas.

El rol asumido por las instituciones de seguridad del Estado frente a esta situación no muestra evidencias de eficacia en sus diversos ámbitos de control y prevención. Instituciones estatales reportan que los programas y planes en materia de prevención de la violencia, que se derivan del Plan El Salvador Seguro, carecen en mayor parte de financiamiento propio por parte de las instituciones del Estado, y cuando ese presupuesto existe no es sostenible. Además, las acciones de “prevención de la violencia” implementadas por estas instituciones han venido a agravar esta ya crítica situación. En su desempeño cotidiano estas instituciones están lejos de ser garantes de los derechos de los adolescentes. La gravedad de este impacto puede observarse en los casos de adolescentes y jóvenes vulnerados por autoridades de seguridad que los medios de comunicación presentan y en las historias que cotidianamente la población refiere, pero con muy poca denuncia.

67 Ídem.

En los grupos focales con adolescentes realizados para este estudio, se constató un implícito miedo a la denuncia, una desconfianza que se ha vuelto casi natural hacia las instituciones de seguridad pública y que no hace más que oxigenar a la impunidad: “Hace unos meses, un policía me detuvo cuando venía para la escuela, me tiraron al suelo y me registraron todo, no encontraron nada, pero me acusaban de andar en malos pasos y de haberme visto borracho. Me empezaron a golpear cuando me levanté, apenas podía caminar, no pude venir a la escuela en una semana”, narró un adolescente participante en un grupo focal, en un municipio de la zona paracentral del país.

Tenemos entonces una doble situación de riesgo en la que se encuentran los adolescentes en El Salvador: por un lado, son víctimas de homicidios y violencia social. Por otro lado, la política represiva del Gobierno los ha atacado directamente, por lo que no confían en las instituciones para hacer valer sus derechos, y algunas de las instituciones gubernamentales son, para buena parte de ellos, una amenaza más. La situación de distorsión del concepto de adolescente hombre plantea una situación crítica en la que los adolescentes ven gravemente amenazados o vulnerados sus derechos desde diferentes dimensiones de la sociedad.

Análisis causal

Los adolescentes hombres en El Salvador de hoy son concebidos como víctimas y victimarios de la violencia, en una realidad histórica y social de gran complejidad.

En primer lugar, El Salvador está marcado por grandes desigualdades sociales, los contextos donde los adolescentes en mayor riesgo viven son comunidades pobres, excluidas y tomadas por el miedo y la violencia. Las organizaciones que controlan los territorios a partir del miedo y la violencia son pandillas de Adolescentes y jóvenes. Esto hace que los adolescentes que se desarrollan en estas condiciones lo hagan cargando el estigma de la pobreza, que conlleva falta de oportunidades, desigualdad y exclusión.

En segundo lugar, la mayoría de estos adolescentes viven en hogares fragmentados y disfuncionales, que sobreviven en los límites de la pobreza y la violencia. La población adolescente crece y se desarrolla, en buena parte de los casos, sin tener atención, cuidado y afecto indispensables para su adecuado desarrollo.

En tercer lugar, estos jóvenes son al mismo tiempo las víctimas y los victimarios. Es decir, por un lado, son el grupo poblacional que sufre de forma más directa el impacto de la violencia: ser adolescente en una comunidad pobre y excluida es vivir en una situación de riesgo constante, donde se presiona todos los días para unirse a una pandilla y la negativa

de hacerlo puede acarrear graves consecuencias para el adolescente y su familia. Pero, al mismo tiempo, es elevado el número de adolescentes que cede a estas presiones y se termina convirtiendo en miembro de estas organizaciones delictivas, lo que los lleva a robar, extorsionar, traficar droga, intimidar a la población y asesinar. De hecho, las pandillas obligan a sus miembros más jóvenes a convertirse en sicarios, ya que los menores de edad pagan penas carcelarias menores por homicidio.

Los adolescentes hombres se encuentran sometidos a múltiples vulneraciones. Por un lado, la sociedad y el Estado los ha marginado, excluido y estigmatizado al convertirlos en enemigos públicos, es una población a la que hay que temer y por la que se sienten amenazados; pero, por el otro, son los más vulnerables ante las pandillas, pues viven siempre al límite. Su vida corre peligro cada vez que salen de sus comunidades, las “maras” los asedian a diario.

La violencia social y su expresión en las pandillas que hoy atemorizan al país y ocupan las principales políticas de seguridad estatales son el reflejo grotesco de una violencia estructural. Son el grito desesperado de una sociedad que sufre pobreza, exclusión y violencia, que no ha sido capaz de reconciliarse. Esta es una sociedad en la que prevalece el odio y no el amor, la injusticia y no la justicia, la exclusión y no la integración, la opresión y no la libertad, la falsedad y no la verdad. En definitiva, una sociedad configurada estructuralmente por la desigualdad y la exclusión que sigue comprometiendo el presente y el futuro de sus adolescentes, población clave para su desarrollo.

¿Qué están haciendo los titulares de obligaciones y responsabilidades al respecto?

Uno de los planes fundamentales de trabajo de este Gobierno es el Plan El Salvador Seguro; en dichos lineamientos se expone la necesidad de dar un abordaje integral al tema de la violencia. Además, se exponen los diferentes programas de atención y prevención que el Gobierno realiza o ha de realizar para atender a los grupos más vulnerables. Sin embargo, en la práctica se ha priorizado el abordaje represivo de la violencia por parte de las instancias de seguridad del Estado, lo que ha llevado, en los últimos años, a una escalada violenta que hoy en día parece incontrolable.

El Ministerio de Educación también está mandado a atender a los adolescentes hombres, y por ello ejecuta programas de prevención de violencia y actividades lúdicas, como el programa de la Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno, cuya idea es que los centros escolares ofrezcan actividades extracurriculares y ocupacionales a las niñas, niños y adolescentes.

Sin embargo, los resultados e impactos de este y otros programas aún no se constatan, en parte porque su ejecución no es plena en todo el territorio nacional y porque se trata de procesos que de ejecutarse adecuadamente tendrán sus resultados en el largo plazo.

Los gobiernos locales, por otro lado, han intentado promover programas de prevención de la violencia, cuya población meta son específicamente los adolescentes y jóvenes. Estas iniciativas son financiadas en su mayoría por organismos internacionales y nacionales de cooperación. Sin embargo, estos esfuerzos son insuficientes en las zonas más azotadas por la violencia.

En cuanto a las familias como titulares de responsabilidades, la mayoría de sus representantes que participaron en este estudio dieron cuenta de realizar las acciones de protección propias de su visión y que están a su alcance, tales como asegurar la asistencia de sus hijos a la escuela, formar valores y participar en espacios comunitarios, religiosos, culturales y deportivos que ofrezcan además oportunidades nuevas. Asimismo, niñas, niños y adolescentes y sus familias –incluidos los de primera infancia– reportan que sus familias restringen su derecho a la recreación y otras actividades en espacios públicos para protegerles de la violencia social presente en las comunidades. Padres y madres expresan con frecuencia “prefiero que esté encerrado en casa viendo televisión o entretenido con videojuegos a que le vaya a pasar algo en la calle, tan peligrosa”. En algunas comunidades se reportan casos de amenazas, extorsiones y hasta asesinatos por parte de las pandillas contra padres, madres y líderes comunitarios que apoyan procesos para mantener a los niños, niñas y adolescentes lejos del crimen y el delito.

Así, en el país los esfuerzos de los diversos titulares para proteger a los adolescentes y asegurar las condiciones necesarias para el adecuado ejercicio de sus derechos son aún atomizados, desarticulados y con logros incipientes, en gran medida debido a que estos no están basados en el enfoque de derechos.

Perspectivas de evolución de esta brecha

Desafortunadamente, las perspectivas que la situación actual apunta para la evolución de esta brecha no muestran horizontes alentadores. Desde 2014 hasta finales de 2017, en el país han ocurrido más de 18,000 asesinatos y la situación general de violencia ha tendido a empeorar, vulnerando de forma cada vez más frecuente y sistemática a los adolescentes hombres. La falta de programas efectivos de prevención de violencia, las prácticas represivas de los cuerpos de seguridad gubernamentales, el crecimiento de las

pandillas en las comunidades pobres y excluidas, han colocado en una situación precaria y crítica a la población, en especial a los adolescentes hombres.

Los adolescentes hombres victimarios y que pertenecen a las pandillas han sido declarados los enemigos públicos número uno. Se ha renunciado al diálogo y a la reinserción como instrumentos para afrontar la crisis. Ha sido la lógica de guerra y de represión la que se ha impuesto, y lo que ha llevado a incrementar el número de violaciones de los derechos contra los adolescentes hombres.

Finalmente, los cambios culturales son lentos y cambiar un concepto en la sociedad requiere de educación, diálogo y espacios efectivos de participación. Para cambiar el distorsionado concepto de los adolescentes hombres en El Salvador, necesitamos de al menos esas tres condiciones. Sin embargo, en la actual situación no se han identificado indicios de avances en la creación de estos u otras iniciativas sostenibles de solución.



IV. Acerca de las medidas generales para la implementación de la CDN

Brecha 4: A pesar de los avances, la capacidad instalada en las instituciones del Estado para la protección de derechos de la niñez y la adolescencia es aún insuficiente. Con el agravante que la inversión que el país realiza en la protección es aún inespecífica e insuficiente. El país ni siquiera tiene presupuesto público etiquetado para el tema.

Fundamentos de derecho

La CDN es amplia y clara sobre las obligaciones y responsabilidades de los Estados en la protección de la niñez. En el art. 4 establece que “los Estados adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención (...) hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”. Luego, en el art. 6 explicita que: “1. Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida. 2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño”. En el art. 11 alude directamente al rol obligado de los Estados para la protección de la niñez, específicamente ante la migración irregular que tanto afecta a los niños, niñas y adolescentes salvadoreños, cuando dice que: “1. Los Estados Partes adoptarán medidas para luchar contra los traslados ilícitos de Niños al extranjero y la retención ilícita de niños en el extranjero”. La Observación General n.º 5 del Comité de Derechos del Niño explica en detalle lo que deben de hacer los estados para aplicar la CDN.

La LEPINA, como el marco legal de país en materia de protección integral de la niñez y en virtud de la cual se establece el SNPINA, define el objetivo de este en su art. 103, como “el conjunto coordinado de órganos, entidades o instituciones, públicas y privadas, cuyas políticas, planes y programas tiene como objetivo primordial garantizar el pleno goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador”. Establece también sus principios en consonancia con la CDN (LEPINA, art. 104) y, en su art. 105, define la composición del Sistema de Protección Integral. En el art. 106 declara “de interés público y nacional la creación, implementación y funcionamiento del SNPINA”, al tiempo que establece que “el Gobierno Central y las Municipalidades estarán obligados a colaborar en la implementación del Sistema de Protección Integral, cuyos planes de coordinación y desarrollo tendrán carácter nacional”. En el art. 107 expresa el deber de colaboración con el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CONNA) y las Juntas de Protección,

“así como a suministrarles la información que solicitaren relacionada con el estado de situación de la niñez y adolescencia”, y, en art. 108, establece la responsabilidad de “todos los funcionarios, autoridades, empleados, organismos, instituciones o dependencias, públicas o privadas” en caso de incumplimiento.

Los hechos. ¿Qué está sucediendo en este ámbito?

El Salvador presenta un avance importante en los últimos 6 años en materia de crear legislación acorde a la CDN y desarrollar marcos nacionales de política para avanzar en la protección de derechos de niñez y adolescencia. La debilidad en tal avance parece estar actualmente en la creación de programas adecuados y articulados en esta dirección.

Disponibilidad de recursos visibles en los presupuestos para la niñez

Está claro que “mejorar el bienestar de millones de niñas, niños y adolescentes no depende solo de una mayor inversión pública, sino de una inversión de calidad para cerrar de manera progresiva las brechas de desarrollo”⁶⁸, pero también es innegable que tal inversión es indispensable.

El Salvador enfrenta una situación fiscal complicada en la última década, con un crecimiento económico muy lento y con un déficit que le ha llevado a un progresivo endeudamiento público⁶⁹. Tal situación aún no ha dado visos de mejorar en tanto las inversiones y decisiones estratégicas de país, necesarias para comenzar a superar tal situación, no se terminan de establecer. Además de que prevalece una fuerte polarización política.

Un reciente estudio sobre inversión en protección de la niñez realizado por la Red para la Infancia y la Adolescencia en El Salvador (RÍA) da cuenta de que siete millones de dólares es un presupuesto insuficiente para que el CONNA pueda desempeñarse adecuadamente en el cumplimiento de su mandato, y confirma que el país no tiene aún montos presupuestarios específicos etiquetados para inversión en derechos de la niñez y la adolescencia⁷⁰.

Además, la consulta confirma que las instituciones mandadas por la LEPINA a integrar el CONNA no han recibido recursos financieros adicionales para cumplir los mandatos

68 ICEFI, Unión Europea et al. (2016), p. 3.

69 Véase RÍA y EQUIDAD. (2016), p. 9; también ICEFI, Unión Europea et al. (2016).

70 RÍA y EQUIDAD (2016), pp. 125-126.

específicos que esta establece. Por otra parte, la inversión actual tampoco se monitorea de forma específica para estimar las necesidades y retos por enfrentar. Solo el CONNA – creado en virtud de esta Ley – tiene un financiamiento para su estructura y funcionamiento a nivel nacional, por un valor cercano a los siete millones de dólares anuales.

Las instituciones miembros del CONNA reportan que han debido reacomodar los recursos disponibles para hacer frente a los nuevos mandatos de la LEPINA. Por ejemplo, la PGR consigna que “la unidad mandatada por esta Ley se suple con personal que se ha sacado de otras áreas”. Mientras que el ISNA informa que: “Hemos hecho un análisis presupuestario por derechos y efectivamente no tenemos suficiente... no monitoreamos inversión presupuestaria... las ONG dan un informe anual de las acciones realizadas y la inversión global realizada”. El MINSAL, por su parte, reconoce como un riesgo para el avance del SNPINA el hecho de que “la inversión en recursos y servicios efectivos para cumplir roles de protección son insuficientes”. El MINED, luego de apuntar algunos de sus principales retos para ofrecer sus servicios educativos con un enfoque de derechos (infraestructura, capacidades del personal, instrumentos de gestión institucional, etc.), señala: “Ahora vemos que el sistema educativo requiere más inversión para coordinar y articular los servicios a la Niñez (...)”.

Mecanismos de coordinación, monitoreo y evaluación de la protección de niñez

UNICEF ha consignado en su Informe de situación de la niñez en El Salvador de 2014 que la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes “por supuesto... requiere del compromiso político del GOES y a nivel interno de cada ministerio e institución; se trata de asumir como prioridad el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia, lo cual implica la adecuación institucional de sus políticas, planes, programas y presupuestos acorde al enfoque de derechos, así como la implementación de procesos formativos tendientes a generar capacidades en sus cuadros técnicos y operativos”⁷¹.

Sin duda, la voluntad política es un factor decisivo para hacer posible la implementación adecuada y efectiva de tal protección a la Niñez y la Adolescencia. Este estudio ha evidenciado que en la mayoría de las instituciones miembros del SNPINA hay conciencia, voluntad y diversos niveles de compromiso con su rol en la protección de la infancia, pero “lo que nos hace falta es trabajar más”, se argumentó desde el ISNA, institución que desempeña un importante papel en la promoción y difusión de sus derechos a la población, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

71 UNICEF (2014), p. 48.

El MINED, institución titular de obligación y de primera importancia en la protección de los derechos de la niñez, (no solo por los servicios educativos que brinda sino por su contacto cotidiano con la niñez, familias y comunidades), en la entrevista brindada para este estudio se explicó que en “la actual reestructuración el MINED ha concentrado la agenda de protección de niñez en el área Primera Infancia... y son ellos quienes actualmente articulan la política del CONNA al interior del MINED”. Una decisión que refleja la prioridad que esta institución está dando a este grupo de edad, que es fundamental, pero que redundará en una participación débil en otros ámbitos y grupos de edad de la niñez que son también de su competencia institucional. Por ejemplo, la demanda de atención real planteada por la situación de las adolescentes (embarazos) y los Adolescentes (víctimas y victimarios de la violencia) planteadas en las Brechas 2 y 3, y donde también el MINED tiene mucho trabajo que hacer.

Los actores que trabajan en protección reconocen que estas limitaciones institucionales plantean amenazas al avance del país en la instalación y funcionamiento de la debida protección de los derechos de la niñez y la adolescencia. Una de ellas es que “el sistema de protección no llega a todas las otras áreas, por ejemplo, a la económica y educativa”, reconoció la PDDH. Otra limitación está planteada por los cambios políticos de Gobierno: “El problema con los cambios de Gobierno es que cortan abruptamente los proyectos de anteriores administraciones”, según la misma fuente. Uno de los fenómenos actuales que afecta a la niñez y genera una presión fuerte sobre los servicios de protección se identifica aquí: “En el problema del desplazamiento forzado interno, el Estado tiene que reconocer el interés superior de la niñez, pues estos están siendo afectados por el fenómeno”, apunta la representación de la PDDH.

También los actores nacionales reconocen otros temas que constituyen una demanda urgente e insatisfecha de protección, tales como “el vacío muy grande en la protección de la niñez en situación de calle... es un grupo muy grande de niños y niñas que urgen restitución de sus derechos”. En el ámbito de la restitución de derechos se reconoce la debilidad institucional para atender la demanda de protección, “porque no hacemos más que atención, y no promoción ni prevención”, precisó un representante de las instituciones titulares de obligaciones.

Diversos actores del SNPINA entrevistados para este estudio han coincidido en señalar que el bipartidismo y la polarización política que vive el país generan un ambiente inhibitorio de propuestas y de toma de decisiones de largo plazo que hagan desarrollar, de forma sostenida, la capacidad instalada de las instituciones para cumplir su mandato de protección de los derechos de la niñez.

Las instituciones reconocen que aún no cuentan con mecanismos para asegurar que todos los proveedores de servicios a la niñez respeten la CDN.

Capacidades en implementadores

La generación de conocimiento y capacidades –en los cuadros decisorios, técnicos y operativos de las instituciones miembros del CONNA e integrantes del SNPINA– es un requerimiento esencial para el adecuado desempeño de los roles institucionales establecidos por la Ley para la Protección, adecuada y efectiva, de los derechos de la niñez.

Para que los proveedores de servicios destinados a niñas, niños y adolescentes respeten, promuevan y hagan cumplir sus derechos, “tenemos programas de sensibilización de derechos por género y grupo de edad, y un modelo que se llama servicios de salud amigables para niñas, niños y adolescentes”, informó el MINSAL para este estudio. La misma institución reconoce, empero, la coexistencia de estos esfuerzos con inapropiadas “actitudes de los operadores”.

Los docentes, titulares de obligación en la atención y protección de la niñez (incluido en este estudio con consultas directas en ocho centros escolares en los que han participado más de 51 docentes), aportaron valiosa información sobre el estado actual de su conocimiento y capacidades en materia de derechos de la niñez:

- Conocen la LEPINA, conocen su responsabilidad, pero no procesos para su aplicación y realización de denuncias de vulneración. Además, persiste el temor de realizarlas por la situación social que se vive actualmente. Algunos reconocen que no actuar los vuelve cómplices.
- No tienen información sobre los mecanismos operativos del SNPINA. Por ejemplo, en un tema tan importante como la deserción escolar, acelerada en El Salvador en los últimos años por la violencia y el desplazamiento forzado, expresaron que como docentes “no pueden hacer nada (...) aunque puede capacitarse en derechos a padres de familia”.
- Conocen y comprenden parcialmente las funciones de los titulares de obligaciones y responsabilidades.
- Conocen algunas leyes y documentos como base legal para el ejercicio de los derechos. Sin embargo, reconocen que les falta formación en el enfoque de derechos.

- Reconocen que “una persona de 10 conoce la normativa internacional y nacional, el resto lo generaliza a derechos humanos”.
- Uno de los docentes participantes en esta investigación ha afirmado que “la LEPINA ha venido a atar a los educadores hablando solamente de los derechos, y los niños y niñas no conocen sobre los deberes”. Estas declaraciones constituyen una muestra más de las debilidades de formación en el gremio.

El MINED ha reconocido también que “en materia de derechos no formamos a los niños, niñas y adolescentes... tampoco a todos los maestros y, por tanto, no lo despliegan en sus planes de trabajo”.

Promoción de la cooperación y coordinación con la sociedad civil, ONG y la niñez

La coordinación del trabajo de las instituciones públicas y privadas que ofrecen atención y protección para el ejercicio de derechos de la niñez y la adolescencia es un factor esencial para la efectividad de tal protección en el país. Constituye, además, un mandato legal.

En los esfuerzos por la construcción de tal coordinación, se evidencia, entre los titulares de obligaciones, un trabajo de diálogo y coordinación muy grande con las instituciones nacionales y la cooperación internacional, a través de una diversidad de mesas técnicas a las cuales pertenecemos. En este marco, la formulación participativa de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia –aprobada en 2013– ha sido un importante logro. Igualmente se reconoce como tal la construcción participativa del Plan de Acción de esta en 2015, y, al final del mismo año, la constitución y establecimiento del Comité Técnico Coordinador del CONNA, instancia muy bien valorada por los actores de protección de la Niñez en el país, como un mecanismo de comunicación y operativización de las decisiones en torno a programas, medidas y acciones del CONNA. Sin embargo, los diversos actores consultados consideran que el SNPINA está aún lejos de funcionar como tal⁷².

Las falencias de la coordinación son debidas a múltiples factores que van desde las limitaciones fiscales y financieras, los viejos paradigmas culturales en la concepción de la niñez, la resistencia al cambio, las capacidades humanas y las condiciones organizacionales aún en fase de desarrollo. Además, a todo ello, se suman las formas tradicionales de gobernanza en una sociedad de fuerte tradición autoritaria. Estos factores también se

72 Véase también Morlachetti, A. (mayo de 2016), p. 26.

apuntan como amenazas a la sostenibilidad de los avances logrados en la protección de la niñez.

La coordinación del trabajo de la Red de Atención Compartida (RAC) aún es una responsabilidad cuyos lineamientos deben revisarse y mejorarse, y su estructura y estrategias de coordinación aún no se abren a viabilizar un trabajo real y efectivo en redes colaborativas para entregar los servicios requeridos por la niñez, la adolescencia y sus familias, según el mandato de la LEPINA. La estructura actual parece orientar a un trabajo vertical en la que los tomadores de decisiones del nivel central instruyen a las instituciones y organizaciones en el nivel intermedio y estos hacen lo propio con los operadores en terreno. Es clara la necesidad de “*horizontalizar*” y democratizar estos mecanismos de coordinación.

Junto a lo anterior, también es necesaria una mayor promoción, sensibilización y apoyo para que las organizaciones realicen su inscripción formal en la RAC, y a partir de ahí disponerse a trabajar en la lógica de red bajo la que debe funcionar la RAC.

Un elemento importante para el apoyo de la coordinación y el funcionamiento adecuado de la protección de la niñez es la gestión de información. Actualmente en el país, esta sigue siendo una tarea pendiente, en la que el CONNA empeña valiosos esfuerzos para hacerla avanzar. Hasta ahora, cada institución operadora de servicios a la niñez y la adolescencia lleva sus propios registros, tanto de casos como de estadísticas generales.

Los mecanismos y las instituciones que actúan en el tema a nivel local, municipal para el caso, son instancias de gran importancia para la protección de los derechos de la niñez, en tanto estas son consideradas parte constitutiva del SNPINA por la LEPINA.

Los gobiernos locales, a quienes la LEPINA integra al SNPINA con diversos roles directos e indirectos (LEPINA, arts. 105, 115, 154 y 193), como, por ejemplo, en su debido apoyo a la constitución y funcionamiento de los Comités Locales de Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CLD), muestran débiles conocimientos de derechos de la niñez en general y de la LEPINA en particular, y, en general, un débil compromiso con la protección de la niñez. Autoridades y técnicos municipales conocen de manera general la existencia de la CDN y la LEPINA. Saben que esta rige al CLD, que es importante para la sociedad, que estas “*enfatan que los niños tienen los mismos derechos que los adultos (...)*”.

A la fecha, muy pocos municipios cuentan con políticas de protección de la niñez (de las ocho municipalidades participantes, la mitad no tiene política vigente de protección de la niñez y la adolescencia). Como se ha referido antes, poco más del 30 % de las

municipalidades tienen conformado su CLD. La mitad de los alcaldes entrevistados saben que su responsabilidad es “hacer cumplir con el respeto a los derechos de los niños”. La otra porción piensa que es un acto de buena voluntad en el que apoyan a las ONG que trabajan el tema en su municipio.

Las municipalidades reconocen no disponer de servicios diferenciados para la niñez y la adolescencia, ni se reconoce su necesidad. Salvo para la población infantil con discapacidad, para la que se ha dispuesto al menos un servicio en tres de los ocho municipios participantes en este estudio.

Una parte de las municipalidades tiene al menos un proyecto en marcha para la niñez con el apoyo de una ONG, además de algunos programas de becas, servicios de salud, apoyo a actividades deportivas y apoyos improvisados de transporte para emergencias o actividades específicas. Algunas municipalidades tienen un pequeño presupuesto destinado a la niñez, pero la mayoría no. La mayor parte de los recursos que le son asignados en el municipio proviene de las OSC y la cooperación internacional especializada en protección de la niñez.

Las municipalidades no tienen una oferta propia de formación para su personal en materia de niñez, ni tampoco se reconoce el valor de esta para su gestión. Los gobiernos locales reconocen, al menos dos de los ocho municipios consultados, que es posible mejorar la coordinación con instituciones para realizar programas que protejan a la niñez y darle la oportunidad de crecer y desarrollarse adecuadamente. Pero la mayoría muestra un vacío en el conocimiento de las responsabilidades y los mecanismos para efectuar tal coordinación.

Explorando los espacios y mecanismos habilitados en el país para la participación de la niñez y la adolescencia, hay un esfuerzo incipiente de diversas instituciones públicas titulares de obligaciones por comenzar a crearlos, pero sus formas y estrategias aún no parecen definidas con claridad. Así, el MINSAL refiere que “hay alianzas y participación en redes, donde participan en los niveles nacionales y departamentales, a partir de mapeos”; la PGR informó que “se han realizado convivios para que niñas, niños y adolescentes conozcan sus derechos. No hay instancias consultivas con la niñez”. El MINED señaló a los gobiernos estudiantiles que se conforman en cada centro educativo como un espacio recientemente habilitado para la participación directa de estos. El ISNA dio cuenta de que tiene “instrumentos para la participación de niñas, niños, adolescentes y adultos desde la planificación del trabajo institucional, salvo para menores de seis años...”. El CONNA, a partir de 2014, conforma el Consejo Consultivo de la Niñez y la Adolescencia, como se ha explicado antes en este informe.

En lo que a rendición de cuentas a la niñez y la adolescencia por las entidades públicas respecta, es aún una práctica inexistente en el país, y una de las instituciones públicas apunta como avance que “está ya en las aspiraciones institucionales la rendición de cuentas a la niñez (...)”.

Tanto en el nivel nacional como a nivel local, no se han identificado mecanismos sistemáticos para monitorear y medir avances en los derechos de la niñez.

Análisis causal



Es de gran importancia entender por qué se da y reproduce esta situación de capacidades insuficientes del aparato estatal para ofrecer servicios eficientes y adecuados para la protección integral y especial de la niñez y la adolescencia. De entrada, hay que acotar que esta es resultado y causa de la limitada concepción de la niñez como sujeto de derechos, y de las falencias de información y sensibilidad que están a su base.

Los esfuerzos de coordinación intra e interinstitucionales (públicas y de la sociedad civil) aún no se expresan en prácticas coordinadas y efectivas en la protección de la niñez y la adolescencia. Aunque los instrumentos de política, programas, planes y estrategias declaran el interés y la necesidad del trabajo coordinado, no alcanzan a lograr una práctica efectiva de la protección infantil en el país.

En consecuencia, se identifican graves deficiencias de servicios efectivos en temas que afectan a la niñez y que ameritan incluso protección especial, tal como se puede ver en la inmensa deficiencia para atención de víctimas y restitución de derechos. Víctimas de exclusión de servicios básicos adecuados para la sobrevivencia y el desarrollo, víctimas de violencia social, intrafamiliar y comunitaria, y hasta víctimas de delitos contra la integridad y la vida de los propios niños, niñas y adolescentes, y de sus familias.

La inversión que el país realiza en la protección de la niñez y la adolescencia es aún inespecífica e insuficiente. El país no tiene presupuesto público etiquetado para el tema. Tampoco hay monitoreo de la inversión que se realiza.

La práctica del trabajo “puertas adentro” de las instituciones –con una visión sectorial muy fuerte y tendencia al centralismo– genera una dinámica de trabajo resistente a la coordinación y, por tanto, al cambio hacia el paradigma de derechos que se requiere para la efectiva protección de la niñez y la adolescencia. Esto, además, genera duplicidad de esfuerzos, ineficiencia en el uso de los escasos recursos disponibles y una práctica tradicional en la entrega de servicios; que tiende a debilitar el avance de los esfuerzos de información, sensibilización y formación que por otro lado hacen las mismas instituciones estatales y también las no gubernamentales que trabajan en el tema. Este estudio no ha identificado evidencias de acciones coordinadas al menos de divulgación de derechos de la niñez y la adolescencia, ni al interior de las instituciones, ni menos aún al público.

En términos de contexto, hay que apuntar también que la polarización política bipartidista que domina la vida política e institucional limita fuertemente los espacios de oportunidad para impulsar una visión estratégica de país en donde se reconozca, consecuentemente, el valor real de la protección de los derechos de la niñez para el desarrollo sostenible.

La insuficiente capacidad instalada de las instituciones del Estado para la aplicación del enfoque de los derechos de la niñez y la adolescencia limita la eficiencia y la calidad en los diferentes servicios y programas para atención de la niñez y la restitución de sus derechos. Esto es debido, entre otros factores, a que el Gobierno no prioriza la asignación del presupuesto a la garantía del cumplimiento de tales derechos.

El desconocimiento y el desinterés del “enfoque de derecho” en algunos niveles de las instituciones del Estado ha generado resistencia al cambio de prácticas institucionales instaladas del enfoque tutelar culturalmente aceptado.

¿Qué están haciendo los titulares de obligaciones y responsabilidades al respecto?

Con lo expuesto antes, en los titulares de obligaciones es claro que todavía hace falta adoptar e interiorizar el enfoque de derechos en la protección de la niñez y la adolescencia, en todas las estructuras de las instituciones. Los avances logrados al momento son de niveles muy diversos entre las diferentes entidades, pero en conjunto aún no se logra un trabajo coordinado y efectivo en la protección debida a la niñez y la adolescencia.

Los diversos grupos de titulares de responsabilidades, obligaciones y derechos también han reconocido que, incluso con los esfuerzos realizados en formación del personal, creación de lineamientos y participación en espacios de diálogo y concertación, las instituciones operadoras de servicios de atención y protección de la niñez y la adolescencia en El Salvador no logran cumplir la demanda de atención y protección de la niñez. Se reportan graves falencias de calidad.

Perspectivas de evolución de esta brecha

El proceso de evolución de la brecha será favorable en la medida en que se realice la adecuación de las instituciones y sus programas y servicios de atención y protección integral a la niñez y la adolescencia, así como por el avance en la instalación y regulación del SNPINA.

Si la dinámica de la situación fiscal del país, la polarización político-partidaria y los niveles de violencia hacia las niñas, niños y adolescentes en la sociedad persisten, la actuación del Estado en la garantía de los derechos de la niñez y la adolescencia no tendrá el impacto necesario.

Los actores que podrían tener un rol decisivo en la evolución futura de esta brecha son el CONNA, las instituciones del Órgano Ejecutivo integradas en tal consejo, el Ministerio de Hacienda, con el apoyo legislativo y de la sociedad civil organizada para la incidencia y la contraloría social.

Brecha 5: Los espacios donde habita la niñez y adolescencia están marcados por la desigualdad, violencia y contaminación ambiental. La sociedad salvadoreña no puede limitarse a garantizar el derecho a la supervivencia - sino a que las niñas, niños y adolescentes deben tener una vida digna.

Fundamentos de derecho

La CDN establece como uno de sus principios fundamentales el derecho intrínseco a la vida de toda niña, niño y adolescente, cuando en su art. 6 establece: “Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene un derecho intrínseco a la vida. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y desarrollo del niño”.

Asimismo, el art. 27 de la misma convención garantiza el derecho a un nivel de vida digno para los niños, niñas y adolescentes: “Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social”. Es necesario señalar, una vez más, que el derecho a la vida no se limita al derecho a la supervivencia, sino a que las niñas, niños y adolescentes pueden tener un desarrollo integral, lo que incluye un nivel con las condiciones mínimas para una vida digna.

También el art. 4 de la CDN hace referencia a que los niños tienen que tener acceso y poder disfrutar de sus derechos económicos, sociales y culturales, y con esto obliga a los Estados Partes a proporcionar los recursos y condiciones necesarios a todos los niños, niñas y adolescentes para su desarrollo integral.

La ratificación en la legislación nacional de estos derechos tiene lugar en la LEPINA, en el libro I, art. 16, sobre el “Derecho a la vida”, en el que “se reconoce el derecho a la vida desde el instante de la concepción. La familia, el Estado y la sociedad tienen la obligación de asegurar a la niña, niño y adolescente su supervivencia, crecimiento óptimo y desarrollo integral en los ámbitos físico, mental, espiritual, psicológico y social en una forma compatible con la dignidad humana (...”. Y en el artículo 20 se consigna: “Todas las niñas, niños y adolescentes tienen el derecho de gozar de un nivel de vida adecuado en condiciones de dignidad y goce de sus derechos. El derecho a un nivel de vida digno y adecuado es esencial para un desarrollo integral desde la concepción”.

Es importante notar cómo el derecho a la vida, consignado por la LEPINA en su art. 16, es un derecho amplio y no restrictivo, y no se limita a la supervivencia, sino que además garantiza el derecho a un desarrollo integral de la Niñez. Además, el art. 20 garantiza el acceso a un nivel de vida digno para todas las niñas, niños y adolescentes. Esto pasa necesariamente por garantizar el acceso a la salud y a la educación, garantizar que los niños, niñas y adolescentes crezcan en un medioambiente limpio y saludable, garantizar una vivienda digna con acceso a servicios, y reducir las desigualdades y las inequidades.

Así establecidas las disposiciones por la CDN y la LEPINA para asegurar el derecho a la vida, crecer y desarrollarse en un ambiente sano, limpio y saludable; los niños, niñas y adolescentes participantes en este estudio han apuntado a que están viviendo condiciones de flagrante vulneración de estos derechos.

Los hechos. ¿Qué está sucediendo en este ámbito?

La identificación de esta brecha ha provenido de la voz de las niñas, niños y adolescentes participantes en este estudio. Son ellos y ellas quienes han señalado las condiciones del medio social y ambiental en el que viven como constitutivos de condiciones adversas al ejercicio de sus derechos y de su desarrollo integral. Los niños, niñas y adolescentes que viven en comunidades con altos índices de violencia, migración, pobreza y desigualdad han compartido la identificación de que las condiciones que aquí se refieren están afectando directamente su vida. Ha de destacarse que dicha brecha actualmente no presenta un límite geográfico entre lo rural y lo urbano, sino que se presenta en la mayor parte del territorio nacional con diferencias de nivel, profundidad y énfasis, según las particularidades de cada comunidad.

En la sección de contexto de este informe, se abordaron datos que reflejan la precariedad de las condiciones de vida para esos dos millones y medio de salvadoreños, una tercera parte de la población, que vive en pobreza. Una condición que constituye una amenaza o vulneración de los derechos de estas personas, situación que resulta particularmente grave para la niñez y la adolescencia. En el contexto también se presentaron cifras que contemplan que la pobreza es más grande en las zonas rurales del país.

Las condiciones de un ambiente altamente contaminado, con limitado o escaso acceso al agua potable e infraestructura vial en mal estado constituyen elementos importantes del entorno vulnerador o amenazante de derechos de la niñez. Especialmente en las comunidades más pobres, más afectadas por la actividad delincuencia, por el control pandilleril, y en las áreas rurales.

Los titulares de obligaciones han dado muestras de ser conscientes de esta situación de deterioro ambiental en el país y de la importancia de su atención. Como muestra un estudio de situación de los derechos de la niñez publicado por el CONNA en 2013, la “Ley de Medio Ambiente (que data de 1998) entre sus considerandos contempla el acelerado deterioro ambiental que compromete el bienestar de las futuras y presentes generaciones, la necesidad de una legislación ambiental moderna coherente con los principios de sostenibilidad del desarrollo económico y social, y la necesidad de tomar

medidas apropiadas (...)”⁷³. La misma fuente reporta que el Estado salvadoreño aborda esta situación desde el Plan Quinquenal de Desarrollo.

no depositan la basura en su lugar, no pasa el camión recolector de basura, e inclusive con la quema se contamina el medioambiente. De igual forma, manifiestan su preocupación frente a la proliferación de zancudos que pueden transmitirles enfermedades como el dengue... Las niñas y niños expresan preocupación por las condiciones físicas e inadecuadas de la infraestructura comunitaria y escolar, precisamente por ser los espacios en donde establecen relaciones de convivencia, y donde pasan la mayor parte del tiempo”⁷⁴. Y continúa diciendo: “Las y los adolescentes opinan que este derecho se ve amenazado por varias razones, entre ellas: un inadecuado manejo de los desechos sólidos, el nivel de insalubridad (falta de higiene) en la escuela y en la comunidad, fuentes de agua contaminadas, y la tala de árboles poco controlada. Este derecho fue identificado como el más amenazado en diez de los catorce departamentos del país”⁷⁵.

Estas condiciones están cotidianamente amenazando o vulnerando diversos derechos de la niñez, entre ellos los derechos a la salud y a crecer en un ambiente sano.

Actores locales consultados en los ocho municipios participantes en este estudio dan cuenta de que las condiciones sociales que afectan negativamente la garantía de derechos de la infancia y la adolescencia son: el maltrato a la niñez; la violencia contra la infancia; la inseguridad que violenta la vida de los padres, familias y vecinos; niños, niñas y adolescentes que en la comunidad quedan huérfanos por abandono, migración o muerte de uno o ambos progenitores; deserción escolar de niños por amenazas de la delincuencia que vive el municipio; falta de recursos económicos; uso de redes sociales de niños y niñas menores de edad sin orientación de padres y madres.

Asimismo, hay un consenso en torno a que “el factor más grave que impide que la niñez ejerza sus derechos es la delincuencia, porque frustra sus ideas para superarse (...) Actualmente existe un círculo de inseguridad muy grande en las familias que están abandonando sus hogares de origen, los niños abandonan sus clases, las familias emigran, dejan sus pertenencias por las amenazas, la extorsión”, explicó uno de los actores locales entrevistados. Estos reconocen que en sus territorios “no hay planes (del gobierno local) para mejorar los derechos porque solo están contempladas como actividades, no hay suficiente personal para la atención de la niñez y los fondos presupuestarios son limitados”.

73 CONNA (2013), p. 47.

74 Idem, p. 48.

75 Idem, p. 49.

Por supuesto, en algunos municipios, los actores locales han señalado como condiciones positivas, para la vida en sus territorios, el contar con “lugares de recreación, infraestructura turística, vegetación agradable y tierras fértiles para la agricultura (...)”. En otros se ha planteado como ventaja que “este es un municipio que tiene muy arraigado los valores religiosos, morales, sociales y culturales. Contamos con servicios básicos”.

Miembros de familias de niñas, niños y adolescentes han señalado –en al menos tres de los ocho municipios abordados en este estudio– que sus comunidades son un buen lugar para que sus niños y niñas crezcan porque “hay confianza entre las familias, tranquilidad del lugar, cooperación y protección entre vecinos (...) hay medios de vida para subsistir y la violencia es poca comparada a la que hay en otros lugares del país, más no es un buen lugar para vivir para un adolescente o joven que tenga aspiraciones grandes, como estudiar bachillerato o en la universidad (...) También el problema es que los trabajos no son competentes, por eso la gente sale de aquí”. En algunos municipios las familias aprecian que el ambiente “no está contaminado y tenemos oportunidades para poder vivir y alimentarse, hasta allí”.

En otros dos municipios, las percepciones de las familias combinan estos elementos con algunos aspectos negativos como la violencia y las amenazas contra la integridad y la vida que padece la comunidad.

En tres de los municipios incluidos en este estudio, los padres, madres y cuidadores de niñas, niños y adolescentes han expresado que su comunidad “no es un buen lugar para vivir porque no hay libertades (...)”; “para invertir tiempo y dinero, algunos dicen que por lo menos hay oportunidades (...)”; “hay peligro en la zona para la búsqueda de oportunidades, el traslado es peligroso (...)”; “debemos aprovechar lo poco que se tiene (...)”. En estos casos donde la situación de violencia ha llegado a ser muy grave, los padres y madres han coincidido en expresar, con un tono de preocupación y temor, que “este es el peor lugar para vivir y que crezcan nuestros hijos, pero no tenemos a donde ir (...)”; “aquí la niñez se encuentra inmersa en el asecho de grupos criminales organizados o maras que asechan la seguridad de la familia”.

Como puede apreciarse en los hechos apuntados, a medida que este estudio se acerca a las familias y comunidades, se revela más clara la imagen del miedo y la violencia en la que el país está inmerso, y con especial énfasis en las que viven en condiciones más pobres y excluidas. La voz de las niñas, niños y adolescentes de los tres grupos de edad consultados se pronuncia más clara aún respecto de la adversidad en que ellos y ellas viven en estas

comunidades, y la estrechez de oportunidades y recursos disponibles para el ejercicio de sus derechos y pleno desarrollo.

Al preguntar a las niñas, niños y adolescentes si su comunidad es un buen lugar para vivir, sus respuestas apuntan en una primera mirada a señalar los aspectos positivos. Responden en primera instancia que sí es un buen lugar para vivir porque “hay frutas, canchas, río, mar, y hay hoteles”; “hay niños, personas buenas y amables, casas y canchas”; “hay muchos árboles, poca contaminación, libre de violencia y existen instituciones que ayudan y están muy cerca”. Al profundizar en la conversación, los mismos añaden que no es un buen lugar para vivir porque “la calle es pedregosa, hay barrancos, se empoza el agua, hay hombres borrachos”; “porque se han dado algunos incidentes relacionados con la seguridad social”; “porque vimos un muerto (...) y hay gente que viene a robar”; “por el problema de seguridad, medioambiente y falta de ayuda a personas que lo necesitan (...)”; “porque hay ratas en la comunidad (a causa de basura acumulada en las calles), aparecen muertas fuera y dentro de las casas”; “los carros con frecuencia chocan y nos dejan sin luz, tenemos miedo”.

Las niñas y los niños de primera infancia viven esta situación de una manera particular en el sentido de que es en ellos en quienes más profundamente se naturalizan las condiciones descritas. Sufren un proceso de socialización que genera experiencias y concepciones distorsionadas de la comunidad y de las instituciones muy ajenas al rol de protección que estas tienen por ley. Por ejemplo, un niño de 5 años, participante en este estudio, espontáneamente identificó los servicios de un hospital como “el lugar al que te llevan cuando te pegan un balazo”, lo que refleja la cotidianidad de la violencia, por un lado, y por otro en el imaginario del niño, la reducción del rol de una institución pública de salud a atender víctimas de violencia.

Los y las adolescentes consultados para este estudio, en todos los municipios, han dicho en su mayoría que el lugar donde viven “no es bueno para vivir”. Esto debido a problemas como falta de recursos, inseguridad y violencia, a las dificultades para circular libremente, a la falta de espacios de esparcimiento y recreación, a que las calles del municipio están en mal estado y a que la libertad de movilidad de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres está limitada por la inseguridad. Algunos adolescentes vulnerados o amenazados deciden irse del país ante las diversas amenazas enfrentadas cotidianamente.

Expresan que para exigir el cumplimiento de sus derechos saben que la LEPINA los protege, pero no conocen su contenido específico ni los mecanismos para reclamarlos, y tampoco hay mecanismos del gobierno local para la participación de la niñez.

Solo un grupo de adolescentes de un municipio expresaron que sí les gusta el lugar donde viven “debido a las buenas relaciones interpersonales con los vecinos, el acceso al agua y a las redes sociales”. Sobre el centro escolar local expresan que les agrada la oferta de la tienda de la escuela, la infraestructura y el involucramiento en diferentes actividades escolares. No todos disfrutaban de los mismos recursos básicos. Algunos expresaron que el acceso a internet a veces limita la convivencia entre la familia.

Para completar la visión de esta brecha, es iluminador recoger los aspectos por mejorar que las niñas, niños y adolescentes han señalado. En materia de convivencia social, “aumentar la seguridad, contrarrestar la delincuencia, aplicar la justicia para que haya paz”; “no matarse entre personas, evitar el maltrato a niñas, niños y adolescentes, que las familias conozcan la ley, no pelear, establecer reglas y prestarse atención uno al otro (...)”; “no quebrar los vidrios de la escuela (...)”; “respetar, amarse”.

Respecto a la relación con el ambiente y la naturaleza, han apuntado a “no matar ni maltratar a los animales y plantas, no contaminar los ríos, no talar árboles”; “no botar basura en las calles, no talar árboles, no matar animales y no quemar basura”. También figuran aspectos como la infraestructura y servicios públicos cuando señalan que “se debe mejorar la infraestructura, los servicios básicos”, “arreglar las calles”, “hacer puentes”. Y a los centros escolares recomiendan “instalar internet en la escuela”, “cambiar el comportamiento de los estudiantes”, “mejorar la higiene en el centro escolar” y “mejorar las calles de acceso a este”.

Las propuestas de la propia voz de los y las adolescentes son principalmente: “Dar talleres de capacitación sobre derechos humanos y los mecanismos nacionales de protección”; “incrementar los espacios de participación de los adolescentes en decisiones que afectan a su comunidad en Comités Locales, Juntas de Agua, ADESCOS y alcaldía”. En definitiva, ser escuchados por las personas adultas, “ser tomados en serio”.

Esta situación de evidente vulneración de sus derechos impide su adecuado desarrollo integral y crea las condiciones idóneas para que la violencia social se reproduzca.

Análisis causal

De la situación descrita, como causas inmediatas, se observan el incumplimiento del marco normativo local y nacional en materia de derechos de la niñez y de medioambiente por parte de las titularidades, así como la marginalidad de participación ciudadana y de la niñez en sus comunidades.

Como causas subyacentes se perfilan la falta de voluntad o capacidad política para concretar los compromisos internacionales, e instrumentos nacionales desarrollados, para la protección de la niñez y el medioambiente. En la incipiente concepción de derechos que hay en el país, el ámbito de los derechos de la Niñez y su vínculo con el entorno comunitario y el medioambiente han sido objeto de muy poca atención y tratamiento en la agenda política nacional.

El control de territorios por grupos delincuenciales es un factor que agrava la condición en la que vive la población y la niñez en particular, en cuanto generaliza la convivencia violenta. Pero también suele limitar el acceso a los servicios públicos de esa población, hasta llegar, en casos extremos, a constituirse en territorios donde el Estado ya está ausente. El ciclo de pobreza y de privación se profundiza, el acceso a los servicios de salud y educación se restringe, y las oportunidades para el desarrollo económico se limitan aún más para las familias que habitan en estas comunidades.

El incumplimiento y los vacíos de ley del marco normativo local y nacional en materia de derechos humanos, con especial énfasis en la niñez y el medioambiente, son resultado de la falta de voluntad política de los titulares de obligaciones. Debido a que el interés real –tanto político como económico– no está centrado en el interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

El desplazamiento interno de la niñez y sus familias, la migración irregular, la falta de políticas de protección en los territorios, los marcos normativos inefectivos en materia de prevención de violencia y desarrollo económico, especialmente para las mujeres, una concentración inequitativa de la riqueza y una sociedad donde prevalecen y se reproducen los patrones culturales machistas se muestran como las causas profundas de esta situación.

¿Qué están haciendo los titulares de obligaciones y responsabilidades al respecto?

La familia es la primera estructura de la sociedad en donde se debe de garantizar el pleno goce de los derechos y el desarrollo integral, según el art. 32 de la Constitución de la República. La familia debe contar con el respaldo y el apoyo del liderazgo comunitario para dar respuesta a sus necesidades, a las brechas de protección y a la garantía de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en su desarrollo integral.

Sin embargo, el estudio identifica que las familias no son conscientes de su responsabilidad frente a los derechos de sus niños, niñas y adolescentes, debido a que no tienen suficiente

información y capacitación para asumir su rol primario y fundamental. Aunque sí tienen la autoridad para desempeñar su rol de responsable, no tienen recursos de capacidades ni materiales, debido a la brecha de pobreza y desigualdad social. Por eso, la familia necesita fortalecimiento en materia de derechos de la niñez, enfoque de género y empoderamiento para participar como garante en la construcción de entornos protectores.

Líderes comunitarios, por su parte, no conocen sus responsabilidades y roles en materia de protección de la niñez, debido a que no están formados ni sensibilizados en este tema. Tampoco han asumido su rol para transformar espacios comunitarios que se encuentran ambientalmente contaminados, impactados por la pobreza, la desigualdad y la violencia. No tienen capacidades ni recursos.

La empresa privada tiene intervenciones atomizadas en favor de la niñez, pero su articulación en estrategias o mecanismos de protección de derechos es incipiente y, en algunos casos, inexistente. Se debe en parte porque en algunas empresas aún prevalece la visión tutelar y asistencialista de la niñez. Es por eso estratégico fomentar las alianzas entre la sociedad civil, el Estado y la empresa privada, para humanizar la responsabilidad social empresarial y articularla a los procesos de desarrollo.

Las instituciones garantes o titulares de obligación, cuyo rol es esencial e insustituible en la creación de entornos seguros y protectores para la niñez, aunque trabajan en llevar sus servicios a la población en general, desde una perspectiva sectorial y con frecuencia atomizada, aún están lejos de adoptar el enfoque de derechos y priorizar a la niñez en su visión estratégica y despliegue operativo.

Perspectivas de evolución de esta brecha

En las condiciones ambientales y comunitarias para el adecuado desarrollo de la niñez, se han encontrado esfuerzos de trabajo coordinado de instituciones estatales, OSC y empresa privada en los niveles nacional y local, en torno a la ejecución de proyectos o programas específicos, esfuerzos necesarios y útiles pero insuficientes para promover y desarrollar iniciativas colectivas que en las comunidades puedan superar de forma sostenida la brecha.

Para pensar en un escenario de superación real de esta brecha, se requiere que las condiciones de los entornos comunitarios deteriorados e impactados por la pobreza, la desigualdad y la violencia, mejoren sostenidamente en virtud de que los titulares de obligaciones y responsabilidades asuman progresivamente sus roles. Lo cual implica que

estos tienen conciencia, motivación, autoridad, estrategias, y los recursos necesarios para garantizar los derechos de la Niñez.

Bajo el principio de corresponsabilidad mandado por el enfoque de derechos, el concierto de titulares de obligaciones y responsabilidades debería hacerse cargo de impulsar el desarrollo de capacidad y empoderamiento en la comunidad. Esto para trabajar, en las próximas décadas, en reconstruir el tejido social, modelar valores, transformar factores y relaciones económicas, garantizar acceso a educación de calidad que promueva en la niñez el desarrollo de habilidades de convivencia pacífica y su cualificación para acceder a un trabajo decente y a una vida digna. Asimismo, invertir en la recuperación y conservación del medioambiente es urgente y vital para las comunidades del país.

Debido a que las comunidades donde niñas, niños, adolescentes y sus familias habitan hacen parte y constituyen el conglomerado de la sociedad salvadoreña, los procesos de revitalización y reconstrucción social, económica y ambiental de estos espacios no pueden ser sostenibles si en virtud de grandes consensos nacionales no se logra que el modelo económico de país esté orientado a eso, y el modelo político al respeto irrestricto de los derechos de las personas, que se tenga como prioridad los derechos de la niñez, y que se posibilite el acceso y el uso de recursos naturales para sostener la productividad.

El estado de deterioro y contaminación del medioambiente en el país requiere estrategias nacionales de largo aliento, además de acciones puntuales en adaptación al cambio climático, estrategias de gestión de riesgo y ordenamiento territorial a nivel nacional y local.



V. Acerca del ejercicio de los roles de las titularidades

Brecha 6: Los espacios por la participación protagónica para la niñez y adolescencia son aún un reto en El Salvador. Los titulares de responsabilidades y obligación conservan un paradigma adulto céntrico y tutelar de los derechos, donde los niños y niñas son vistos como objetos pasivos y no como sujetos de derechos.

Fundamentos de derecho

La CDN reconoce en el art. 12 el derecho a la participación de las niñas y niños en todas aquellas decisiones que les afecten: “Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del Niño, en función de la edad y madurez del niño. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional”.

Es necesario reconocer que la CDN, en sus observaciones generales, ha dejado claro que el Estado debe de consultar permanente a la niñez en todas aquellas decisiones que le afecten, desde programas que contribuyan al fortalecimiento del ejercicio de los derechos hasta el establecimiento de instituciones que los protejan: “Este principio general debe aplicarse al establecimiento, la organización y las actividades de las instituciones nacionales de derechos humanos. Las instituciones deben asegurar que se mantenga un contacto directo con los niños y que estos participen y sean consultados en la forma adecuada. (.).”⁷⁶. También es importante señalar que esta participación debe de ser progresiva, acompañando el desarrollo del ciclo de vida de los niños y niñas, de forma que permita su participación activa.

En cuanto a la legislación nacional, estos principios de la CDN están consagrados en el cap. 4, “Derecho a la participación”, arts. 92-100 de la LEPINA. En el art. 92 establece: “Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho de presentar y dirigir peticiones por sí mismos en forma respetuosa ante cualquier autoridad legalmente constituida y a obtener respuesta oportuna y congruente. Se reconoce a todas las niñas, niños y adolescentes el ejercicio personal y directo de este derecho, sin más límites que los derivados de las facultades legales que corresponden a su madre, a su padre, a sus representantes o responsables. Los peticionantes deberán

76 UNICEF. (2002).

expresar los elementos necesarios sobre su identidad y lugar para recibir notificaciones”. Este artículo recoge lo expresado en el art. 12 de la CDN y garantiza que las instituciones salvadoreñas tengan mecanismos de participación y rendición de cuentas para los niños, niñas y adolescentes.

El art. 94 recoge el derecho a “opinar y ser oído” que garantiza que las instituciones tomen en cuenta las opiniones y posiciones de los niños, niñas y adolescentes sobre todas aquellas decisiones que les afecten. Asimismo, el art. 95 garantiza el derecho de las niñas y niños al acceso a la información: “Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a buscar, recibir y utilizar información a través de los diferentes medios, bajo la debida dirección y orientación de su madre, padre, representante o responsable y de acuerdo con su desarrollo evolutivo, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes”.

Entonces, El Salvador cuenta con el marco legal que mandata garantizar la participación y el acceso a la información por parte de las niñas y niños, sobre todo en aquellas decisiones que afecten el disfrute de sus derechos. Esto incluye, pero no se limita a ello, que las instituciones garanticen mecanismos que rindan cuenta a la niñez sobre aquellos programas, proyectos o actividades de instituciones encargadas de velar por sus derechos.

Los hechos. ¿Qué está sucediendo en este ámbito?

Si bien tanto la LEPINA como la CDN reconocen el derecho a todos los niños, niñas y adolescentes de participar de aquellas decisiones que les afecten, en El Salvador las oportunidades para el ejercicio de este derecho son aún incipientes.

Dentro de los mecanismos más importantes en el SNPINA, la instancia organizada más visible es el Consejo Consultivo de la Niñez y la Adolescencia, actualmente coordinado por el CONNA. Se trata de un grupo conformado por 14 adolescentes hombres y 14 adolescentes mujeres, que representan a todos los departamentos del país. El consejo fue creado en 2014 a iniciativa de Plan Internacional por medio del proyecto “Voces de la Niñez construyendo ciudadanía”. La elección de los miembros se realiza de forma democrática, realizando elecciones en una muestra representativa de centros escolares en los 14 departamentos del país. La función del consejo consultivo es ser un órgano representativo de la voz de la niñez en aquellas decisiones que los afectan. Así, el consejo ha realizado consultas, peticiones y planes para mejorar la situación de esta población en el país.

Otro mecanismo de participación que se ha impulsado por parte del Gobierno central, en algunos municipios, a través de los centros educativos, son los gobiernos estudiantiles. La

idea de estos es que las escuelas cuenten con una junta directiva formada por representantes estudiantiles electos. En algunas de ellas incluso se reporta que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) ha apoyado dichos procesos de elecciones. La función de este gobierno estudiantil es representar al alumnado en la toma de decisiones escolares y realizar y coordinar actividades extracurriculares.

Por su parte, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDHH) también ha realizado algunos esfuerzos para aumentar la participación y el empoderamiento de la niñez en la protección y garantía de los derechos humanos. Esta institución informó haber capacitado a grupos de jóvenes y adolescentes en derechos con el fin de que se conviertan en líderes y lideresas positivas en sus comunidades. Así como replicar su formación y concientizar a sus comunidades en estas temáticas.

Las instituciones titulares de obligación, participantes en este estudio, reportaron algunos esfuerzos para facilitar la participación de niñez y adolescencia. MINSAL informó que “hay alianzas y participación en redes, en los niveles nacionales y departamentales, a partir de mapeos”; el ISNA que tienen “instrumentos para participación de niñas, niños, adolescentes y adultos desde la planificación de su trabajo institucional, salvo para menores de 6 años (...)”; la PGR que “se han realizado convivios para que niñas, niños y adolescentes conozcan sus derechos. No hay instancias consultivas con la niñez”; el MINED que “ha habido algunos ejercicios. Pero es asunto de no aplicación de la política pública. Por ejemplo, los gobiernos estudiantiles son un espacio”.

Al ser consultadas sobre los espacios de participación disponibles para sus hijos e hijas, las familias solo identifican que “en el centro escolar tienen diferentes actividades integradoras como plan de convivencia, decálogo deportivo, salud escolar y huerto, el Consejo Directivo Escolar, y algunos comités”.

A pesar de todos estos esfuerzos institucionales, la información primaria muestra que no están articulados a procesos sostenidos para impulsar la efectiva participación de la niñez. Esto hace que dichos espacios de participación sigan siendo aislados y de muy escasa cobertura, pues la gran mayoría de niñas, niños y adolescentes salvadoreños aun no cuentan con espacios en los que puedan ejercer como sujetos activos de sus derechos. Como lo señaló un funcionario del ISNA: *“En el país todavía hay un uso manipulado y decorativo de la niñez, incluida la RÍA; aún niñas, niños y adolescentes no son protagonistas. Aún es un reto”*.

La participación de los niños, niñas y adolescentes es aún más precaria a nivel municipal, pues los gobiernos locales no han conseguido articular espacios de participación efectivos

para esta población. Este estudio constató que no hay espacios de participación de la niñez sobre la dinámica y las decisiones fundamentales para su comunidad. Es más, la mayor parte de los gobiernos locales ni siquiera han adoptado todavía políticas de protección de los derechos de la niñez.

Esto lleva a que especialmente los adolescentes expresen sentirse apartados de las decisiones que afectan a sus comunidades: *“Es que una va a las reuniones de la Junta de Agua y es como si no estuviera, no lo escuchan los adultos porque la creen una niña, peor cuando una es mujer”*, aseguró una adolescente, en un grupo focal realizado en el marco de este estudio en un municipio del oriente del país.

En definitiva, aunque hay avances institucionales en la participación ciudadana de la niñez, en tanto en algunas organizaciones comunitarias y OSC ya se reconoce que estos tienen derecho a participar, aún falta mucho camino por recorrer hasta que tal derecho sea efectivo en el país. Los mecanismos de participación siguen todavía en una etapa muy inicial y el enfoque de derechos no ha permeado aún en todas las instituciones ni en sus titulares.

Ahora bien, la rendición de cuentas es un concepto nuevo para las instituciones públicas salvadoreñas. Dichas prácticas comenzaron en las municipalidades hace poco más de una década, de forma que una cultura de apertura a la participación, rendición de cuentas y contraloría ciudadana está empezando a permear en las instituciones y en la sociedad.

Desde las instituciones públicas, la información primaria y secundaria permite afirmar que no existen prácticas de rendición de cuentas hacia y desde la niñez. Los niños y niñas todavía no son vistos como sujetos activos que deben saber y opinar sobre aquellas decisiones, programas o políticas que los afectan. No ha sido posible encontrar instituciones públicas que rindan cuentas hacia la niñez.

Las únicas prácticas de rendición de cuentas hacia la niñez identificadas en este estudio han sido llevadas a cabo por organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, que trabajan en el campo entregando servicios directamente a niñas, niños y adolescentes.

Análisis causal

La falta de participación y la inexistencia de prácticas de rendición de cuentas hacia la niñez se deben, en primer lugar, a una “invisibilización” de las niñas, niños y adolescentes en los espacios de participación ciudadana, es decir, ellos y ellas no son concebidos como sujetos activos que deben participar de las decisiones de su comunidad, sobre todo en aquellas que

directamente les afectan. Esto lleva a que los niños y niñas tengan temor y miedo de participar cuando tienen la oportunidad, puesto que los titulares de obligaciones y responsabilidades no les han facilitado su empoderamiento como sujetos activos de derechos. Esto se traduce en un círculo vicioso que imposibilita la participación de la niñez.

Asimismo, hay un predominio de los programas de seguridad y reducción de la violencia en los servicios dispuestos para la niñez que redundan en la visión tutelar. Así, la coyuntura de la violencia social presiona, reduce y minimiza los espacios de participación.

En definitiva, todas estas causas están determinadas por un factor común y es la prevalencia del enfoque tutelar de los derechos de la niñez. El nuevo paradigma de los niños y niñas como sujetos activos de sus derechos, si bien ya está establecido en el marco legal, aún no ha logrado salir de las leyes y los libros a las instituciones y a la sociedad.

¿Qué están haciendo los titulares de obligaciones y responsabilidades al respecto?

El CONNA es el organismo que debe impulsar y fomentar la participación activa de la niñez y la rendición de cuentas hacia ella. En el país se han hecho algunos esfuerzos en este sentido, como la creación del Consejo Consultivo de la Niñez y la Adolescencia, que una vez conformado, su coordinación ha sido asumida por el CONNA. Sin embargo, este es un esfuerzo con estructuras territoriales recién creadas, por lo que aún son incipientes los mecanismos para poder articularse y propiciar la real participación. Este estudio evidencia la participación de la niñez y adolescencia como un derecho que aún no ha permeado suficientemente a nivel local y comunitario.

El Ministerio de Educación ha hecho algunos esfuerzos para aumentar la participación ciudadana de los niños, niñas y adolescentes; quizás el más significativo sean los gobiernos estudiantiles. En el lado opuesto, los gobiernos locales han fallado a la hora de implementar programas de participación para la niñez. Actualmente lo que predomina son talleres ocupacionales y proyectos de prevención de violencia, pero no existen programas para aumentar la participación en aquellas decisiones que afectan a la comunidad.

En cuanto a los titulares de responsabilidades, sigue dominando un paradigma adultocéntrico y tutelar de los derechos, donde los niños y niñas son vistos como objetos pasivos. Cambiar este paradigma debe ser una prioridad para todos aquellos involucrados en la promoción de los derechos de la niñez.

Perspectivas de evolución de esta brecha

Actualmente, a pesar de que han existido esfuerzos para aumentar y fomentar la participación de la niñez, estos han sido insuficientes, con poco alcance y desarticulados para tener un impacto significativo. Con el actual contexto de violencia que azota a las familias y comunidades, la participación de la niñez es un tema fuera de las agendas políticas y comunitarias.

Para la rendición de cuentas, el panorama es todavía más desalentador: la cultura de la transparencia está apenas comenzando a instalarse en las instituciones y la sociedad salvadoreña. Pero los niños y niñas como sujetos activos de la rendición de cuentas es todavía un tema ausente de la agenda y de las mentes de los tomadores de decisión.

En consecuencia, en las condiciones actuales de esta brecha su evolución tiende a ser nula o muy lenta.





VI. Conclusiones generales

Ámbito de concepción social de la niñez

Sobre la concepción de la Niñas, Niño y adolescente como sujetos de derechos

- La construcción de una conceptualización de la niñez como sujeto de derechos sigue siendo un reto de país, especialmente para los titulares de obligaciones y responsabilidades. Esto debido a que la poca información y conocimiento sobre las niñas, niños y adolescentes –como sujetos de derechos– lleva a la sociedad a la invisibilización y a la vulneración de sus derechos.
- Los aspectos culturales y la prevalencia de la violencia en el entorno de vida, tanto urbana como rural, de la niñez y la adolescencia, siguen siendo una barrera para la construcción de un nuevo concepto de niñez y para el debido ejercicio de sus derechos.
- Los actores responsables y obligados de la protección de la niñez y la adolescencia reproducen formas de trabajo sectoriales aún regidos por una visión tutelar de aquellos.
- Con respecto a los roles que tiene cada actor del SNPINA, la información analizada apunta a que los titulares de obligaciones, a pesar de que cuentan con la motivación y la autoridad, no han logrado interiorizar ni aplicar la doctrina de protección integral al nivel interno de sus instituciones.
- En el caso de las familias, su rol actual se concentra en proveer bienes y servicios para la sobrevivencia, mientras que la importancia de la formación en derechos de sus hijos e hijas aún no se reconoce. Esto se debe a la poca información que la familia tiene de los mismos y al enfoque tutelar que sigue predominando en los contextos donde se desenvuelven.

Sobre el concepto de adolescente mujer

- En buena parte de los diferentes titulares de obligaciones, y más aún en los de responsabilidades, prevalece una concepción distorsionada e inequitativa de ser

niña o adolescente mujer, basada en una visión tradicional machista que desvaloriza a las niñas y las adolescentes, frente al rol de poder que se asigna a los niños y adolescentes hombres.

- Las familias identifican una clara diferencia sobre las problemáticas que afectan a las niñas y adolescentes mujeres, en relación con los niños y adolescentes hombres. Mientras que los titulares de obligaciones aún no logran establecer servicios diferenciados para unas y otros en sus programas de promoción y atención a adolescentes, lo que de hecho vulnera los derechos de ellas.
- Las niñas y adolescentes mujeres con frecuencia ven vulnerados o gravemente amenazados sus derechos a la educación, salud y recreación a causa de una “sobrepotección” (que es más bien marginación) no informada por parte de la familia. Esto por el miedo a los embarazos en adolescentes en el país, que lleva a algunas familias a “resguardarlas en casa” e inhibirles el ejercicio pleno de sus derechos, con lo que obstaculizan su desarrollo.
- El estudio refleja que la situación de violencia social prevaleciente en el país aumenta el riesgo de las niñas y mujeres adolescentes a sufrir violencia sexual. Esto, en parte, debido a la visión de la mujer como objeto sexual, pero también como “propiedad” de los hombres y las familias que la rodean.
- La inversión de los titulares de obligaciones en adolescentes mujeres está en los servicios de educación y salud pública. Por lo demás se limita a actividades puntuales de recreación, infraestructura deportiva y algunas culturales (canchas, eventos deportivos y actividades festivas), lo cual es por demás necesario, pero aún no se encuentran evidencias de una intervención masiva y sistemática en la prevención de violencia sexual, promoción de la educación sexual y otros servicios de apoyo a las niñas.

Sobre el concepto de adolescente hombre

- Los adolescentes hombres son, junto a los jóvenes, la población que se encuentran en más alto riesgo de ser víctima o victimario en el ambiente de violencia que padecen las comunidades y el país. Estos han manifestado, en repetidas ocasiones, el gran riesgo, casi inminente para muchos, de integrarse a las organizaciones delictivas que operan en su comunidad o de convertirse en sus víctimas.

- Existen múltiples estereotipos dominantes plenamente instalados en la sociedad que tienden a estigmatizar a los adolescentes hombres como “sospechosos”, solo por la comunidad en la que viven, por la forma en que se visten o por la institución escolar a la que asisten. Este estigma vigente en la sociedad no solo genera discriminación y maltrato, incluso por autoridades gubernamentales (policías, fiscales, jueces, etc.), sino más exclusión de oportunidades de educación, de trabajo y en los espacios de socialización.
- Las pautas de crianza socialmente compartidas en la población inciden en la construcción de masculinidad violenta en cada ciclo de vida del niño hasta su adolescencia.
- Las iniciativas locales de prevención de la violencia en los municipios carecen de un enfoque de derechos humanos, y en su ejecución no evidencian la participación protagónica de población adolescente como sujetos de derechos.

Ámbito de medidas generales para la implementación de la CDN

Sobre la capacidad instalada en las instituciones para la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia

- Las limitaciones fiscales del país indudablemente constituyen actualmente un obstáculo para ampliar la capacidad de inversión e intervención de las instituciones obligadas a la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia.
- El CONNA, como ente coordinador de la protección integral de la niñez, está teniendo avances en la instalación del SNPINA de manera progresiva y en coordinación con instituciones gubernamentales, no gubernamentales y aquellas que han seguido su trámite de registro ante el CONNA.
- La voluntad política y la capacidad de gestión de las instituciones estatales mandatadas en la protección de la niñez son aún escasas en el país y, en consecuencia, insuficientes para enfrentar los retos de protección integral planteados por la situación de exclusión y vulnerabilidad en la que viven cerca de la mitad de los niños, niñas y adolescentes en el país.
- Diversos actores del SNPINA entrevistados para este estudio han coincidido en señalar que el bipartidismo y la polarización política que vive el país generan un

ambiente inhibitorio de propuestas y la toma de decisiones de largo plazo que hagan desarrollar, de forma sostenida, la capacidad instalada de las instituciones para cumplir su mandato de protección de los derechos de la niñez.

- En El Salvador, la participación de la niñez y la adolescencia es aún muy incipiente, tanto por los espacios habilitados recientemente por las instituciones públicas (oferta), como por la capacidad y conocimiento limitados de participación de la ciudadanía (demanda) en ejercer la contraloría social debida.
- Las actuales capacidades, habilidades y conocimientos del personal que opera los servicios a la niñez y la adolescencia aún deben desarrollarse hasta ser capaces de realizar una efectiva protección de derechos, a lo que están obligados.
- La descoordinación y desarticulación de las actuaciones cotidianas de los operadores de servicios de protección (integral y especial) a la niñez es manifiesta en cada servicio, en cada paso requerido a las familias y la niñez, y en los miles de casos que abandonan el esfuerzo de demandar, por la vía institucional, el cumplimiento o resarcimiento de sus derechos.
- La coordinación del trabajo tan decisivo de la Red de Atención Compartida (RAC) aún es una responsabilidad cuyos lineamientos deben revisarse y mejorarse,

y su estructura y estrategias de coordinación aún no se abren a viabilizar un trabajo real en redes colaborativas para entregar los servicios requeridos por la niñez, la adolescencia y sus familias. Es clara la necesidad de horizontalizar y democratizar estos mecanismos de coordinación de los diversos servicios a la niñez, so pena de quedarse paralizados bajo el verticalismo.

- Los gobiernos locales aún deben desarrollar sensibilidad, información y compromiso en el desempeño de su rol ante la protección de la niñez en cada municipio, sobre la base de la adopción y aplicación del enfoque de derechos. Solo así se abrirán espacios a la creación de instrumentos de política de protección de la niñez efectiva en los municipios. Para ello, se requiere, por supuesto, destinar recursos financieros y humanos en función de la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia. También tienen como tarea pendiente la creación y habilitación de espacios reales de participación de la niñez y la adolescencia en la gestión del desarrollo local.
- En el caso de la sociedad civil organizada se observan avances hacia la interiorización del enfoque de derechos, pero todavía falta mayor articulación entre las OSC y las instituciones gubernamentales para que se pueda hacer un trabajo más integrado e integral hacia la atención de la niñez y la adolescencia.

Sobre las condiciones de los ambientes comunitarios para el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia

- Los espacios comunitarios en buena parte de los territorios del país (60 %) no garantizan el desarrollo y el bienestar material, relacional y subjetivo de los niños, niñas y adolescentes, como resultado del incumplimiento del marco normativo vigente en protección de la niñez.
- Las condiciones de deterioro y contaminación ambiental evidente en buena parte de las comunidades han llegado a afectar la calidad de vida de la niñez, no solo amenazando sus condiciones de salud, el ejercicio de su derecho a la recreación y a crecer en un ambiente sano, sino también su estabilidad psicológica y emocional. En muchas ocasiones niñas, niños y adolescentes participantes en este estudio expresaron que su vida cotidiana se ve perturbada por la escasez de agua potable y por la contaminación e insalubridad ambiental.

- Las violencias social, económica, política, de género, comunitaria y familiar impactan directamente en el desarrollo de la niñez y la adolescencia e impiden su debido ejercicio de derechos. Igualmente hace parte de este escenario de vulneraciones el abandono en que viven más del 36.8 % de los niños y niñas en edades de 0 a 17 años.
- Grupos de niños, niñas, adolescentes y sus familias se ven obligados al desplazamiento interno y a la migración irregular debido a que viven en territorios dominados por grupos delincuenciales que prevalecen por la falta de políticas estatales de protección en los territorios, marcos normativos inefectivos en materia de prevención de violencia y desarrollo económico, especialmente para las mujeres, niñas, adolescentes y jóvenes.
- Niñas, niños y adolescentes expresaron que su opinión no es tomada en cuenta en sus entornos familiares y comunitarios. Esto es debido a pautas de crianza patriarcales, visión adultocéntrica, limitados espacios de participación y persistencia de la visión tutelar de la niñez.

Ámbito de ejercicio de roles de las titularidades

Sobre los espacios de participación para niñas, niños y adolescentes

- Existe un marco normativo encaminado a garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia, entre ellos el derecho a la participación y la rendición de cuentas específicas por parte de las instituciones públicas o privadas que ofrecen servicios a la población. Sin embargo, la implementación de estrategias y mecanismos efectivos y adecuados para una participación protagónica de la niñez y la adolescencia es aún deuda pendiente del país en todos los niveles del Estado y la sociedad.
- A pesar de los avances que el país registra en el marco de la rendición de cuentas, se concluye que persiste la inexistencia de estos espacios y prácticas para la niñez.
- El contexto social de violencia limita la participación de la niñez y la adolescencia en la toma de decisiones sobre temas que afectan su vida y la de su comunidad, y dificulta aún más el adecuado desempeño de los roles de los titulares de responsabilidades y obligaciones que deben trabajar por garantizar el ejercicio de los derechos de la niñez.



VII. Recomendaciones generales

Ámbito de concepción social de la niñez

Sobre la concepción de niña, niño y adolescente como sujeto de derechos

- Es necesario generar un plan nacional coordinado de difusión y promoción del concepto de Niña, Niño y adolescente como sujetos de derechos, que tenga énfasis en los aspectos de género y que forme, principalmente, a las familias y a todas las instituciones públicas que tengan que ver con la niñez. Este debe incluir estrategias a corto y largo plazo que abran espacios a la participación creativa de los actores de protección en los niveles nacional, departamental, municipal, comunitario y familiar.
- Los comités intersectoriales municipales y comunitarios podrían desarrollar acciones para crear espacios y entornos protectores para la niñez, disminuir la violencia y, en esa práctica, ir desarrollando el proceso de aprendizaje del enfoque de derechos. Para esto se requiere asistencia técnica por parte de las instituciones obligadas y las OSC especializadas.
- Los titulares de obligaciones deben articular su trabajo con la comunidad y la familia para fortalecer su rol primario y fundamental, de acuerdo con el art. 9 de la LEPINA. Esta cita que la familia tiene un papel primario y preponderante para la formación y protección integral de los niños, niñas y adolescentes.
- Se recomienda que las instituciones públicas y privadas que atienden niñez y adolescencia establezcan planes de desarrollo personal y profesional del equipo humano, así como procesos y procedimientos internos que integren el enfoque de derechos en todos los ámbitos de su desempeño institucional.
- Para cumplir los mandatos del marco legal de protección de la niñez, las instituciones públicas internamente deberán favorecer el desarrollo de una cultura de trabajo de participación y una rendición de cuentas a la niñez y sus familias, procurando generar una comunicación efectiva.

- Se recomienda que en los planes operativos de las instituciones se destinen fondos específicos para la sensibilización y formación del personal interno en la concepción de la niñez y la adolescencia como sujetos de derechos.
- Los titulares de obligaciones y responsabilidades deben dejar el enfoque asistencialista y posicionar el enfoque de derechos.
- Es importante que la sociedad civil fortalezca sus acciones de incidencia a favor de la vigencia del enfoque de derechos en la protección de la niñez. Además, debe fortalecer las redes, alianzas y mesas de trabajo con este enfoque y orientarlas a objetivos comunes.
- Las familias deben tener apertura y participar en procesos formativos en materia de protección de la niñez, así como en la aplicación de estos en su entorno familiar y comunitario.
- El país debe fortalecer la cohesión y los espacios democráticos de las diferentes entidades que conforman mesas, alianzas y redes para optimizar recursos y alcanzar las metas de país en protección de la niñez.

Sobre el concepto de adolescente mujer

- Los titulares de obligaciones y de responsabilidades deben invertir en recursos educativos, recreación y salud que garanticen la cobertura de las niñas y adolescentes mujeres, con la debida diferenciación.
- En el país se deben establecer procesos coordinados de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para la sensibilización a las familias en enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia, así como para la erradicación de la visión machista y la violencia sexual contra niñas y adolescentes mujeres.
- La inversión de los titulares de obligaciones se limita a la inversión en actividades puntuales de recreación e infraestructura (canchas y actividades festivas), pero no se invierte suficiente en prevención de violencia sexual, educación y otros servicios de apoyo a la protección de las niñas y adolescentes mujeres.
- A los titulares de obligaciones, nacionales y locales, y a los titulares de responsabilidades, se les sugiere colocar el tema de prevención de violencia sexual

en niñas y adolescentes en las agendas nacionales y locales, para “desnaturalizar” el fenómeno e iniciar la demolición de las ideas y condiciones que perpetúan la comisión de estos delitos.

Sobre el concepto de adolescente hombre

- Se debe trabajar en modernizar los entornos protectores y seguros garantizando la coordinación interinstitucional. Esto desde un enfoque de ciclo de vida que integre las acciones de protección de las diferentes titularidades.
- Se deben generar los espacios que fomenten el desarrollo y el fortalecimiento de habilidades para la vida en los adolescentes hombres. Entre ellos, se tienen que fortalecer la convivencia sana a través de espacios deportivos y culturales, así como las capacidades de emprendimiento juvenil, como opciones para su desarrollo laboral.
- Hay que erradicar los estigmas vigentes sobre Adolescentes hombres como personas “sospechosas”, desde su inclusión en las políticas públicas, en un marco de participación y coordinación interinstitucional de los servicios de educación, salud, cultura, participación y otros. Asimismo, se debe trabajar en la descentralización de planes y programas desde el plano municipal, y habilitar también a este nivel espacios de participación para adolescentes.

Ámbito de medidas generales para la implementación de la CDN

Sobre la capacidad instalada en las instituciones para la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia

- El país requiere urgentemente desarrollar una política fiscal más efectiva y transparente, que incorpore el enfoque de derechos y aplique el interés superior de la niñez, observando los estándares internacionales para su efectiva protección.
- Al CONNA se recomienda que en el desempeño de su rol desarrolle estrategias proactivas y participativas para empujar el avance de la adecuada instalación y el funcionamiento efectivo de los servicios de protección a la niñez.
- El personal operador de servicios a la niñez, en todos los niveles, requiere aún más formación y sensibilización en el enfoque de derechos y en la importancia

de desarrollar servicios especializados y diferenciados para esta población. Esto requiere del desarrollo de un plan de capacitación y sensibilización específico en el enfoque de derechos.

- El personal operador de todos los servicios a la niñez y la adolescencia debe ser sensibilizado y formado para que brinden atención con calidad y calidez, sustentado en el enfoque de derechos.
- Los mecanismos de gobernanza vigentes y los instrumentos de gestión (planes, políticas, programas, ordenanzas y otros) deben adecuarse al enfoque de derechos.
- Trabajar en el fortalecimiento de la coordinación y funcionamiento de la RAC es urgente y estratégico para el avance en la instalación efectiva del SNPINA y de los servicios adecuados y de calidad a la niñez y la adolescencia.

Sobre las condiciones de los ambientes comunitarios para el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia

- Es necesario fortalecer el trabajo en espacios comunitarios para garantizar el bienestar, –material, relacional y subjetivo– de las niñas, niños y adolescentes, e incidir en el cumplimiento del marco normativo local y nacional en materia de medioambiente, centrado en el interés superior de la niñez. El trabajo coordinado de titulares de responsabilidades, obligaciones y derechos hacia el objetivo común de dar una protección efectiva a los derechos de la niñez es estratégico e insustituible en el país.
- En materia de prevención de violencia, es necesario fortalecer los mecanismos de aplicación del marco normativo, políticas, programas y planes de desarrollo desde el ámbito local y nacional, especialmente para incidir en la protección de los derechos de la niñez. Se muestra como una urgencia, en la coyuntura actual del país, la atención y la disminución de desplazamiento interno forzado y de la migración irregular que afecta a la niñez, la adolescencia y sus familias.
- Se recomienda continuar con la difusión, capacitación y sensibilización del enfoque de derechos de la niñez y de género con titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades para erradicar progresivamente patrones culturales machistas que perpetúan la desigualdad y la pobreza.

- Se deben generar espacios nacionales, municipales, comunitarios y familiares adecuados para que niñas, niños y adolescentes participen e incidan en la toma real de decisiones que favorezcan su desarrollo integral.

Ámbito de ejercicio de roles de las titularidades

Sobre los espacios de participación para niñas, niños y adolescentes

- Implementar suficientes y adecuados mecanismos de participación de la niñez y la adolescencia, basados en normativas legales, para garantizar su participación protagónica que permitan descubrir y desplegar la capacidad proactiva y creativa generadora de los cambios que el país necesita.
- Diseñar e implementar mecanismos y espacios adecuados, comunitarios y locales, acordes a las condiciones de cada municipio, que permitan la participación protagónica de niñas, niños y adolescentes.
- Erradicar la perspectiva adultocentrista de los titulares de obligaciones y responsabilidades, fortaleciendo la aplicación del enfoque de derechos y la participación de la niñez y la adolescencia.

VIII. Bibliografía

Banco Central de Reserva (2016). *Las remesas familiares cierran 2016 con el monto más alto de la historia y el mayor crecimiento de los últimos diez años*. Recuperado de http://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_k2&view=item&id=913:las-remesas-familiares-cierran-2016-con-el-monto-m%C3%A1s-alto-de-la-historia-y-el-mayor-crecimiento-de-los-%C3%BAltimos-diez-a%C3%B1os&Itemid=168

Banco Mundial (2017). *Crecimiento del PIB per cápita (% anual)*. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?locations=SV&view=chart>

Florida International University (FIU), Bureau of International Narcotics and Law Enforcement (INL) y FUNDE. (2016). *La nueva cara de las pandillas callejeras: El fenómeno de las pandillas en El Salvador*. Recuperado de https://lacc.fiu.edu/research/la-nueva-cara-de-las-pandillas_reporte-final_esp.pdf

CONNA (2017). *Información de situaciones prioritarias de atención: Homicidios y retornos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Documento de trabajo.

CONNA (2017). *Informe de Juntas de Protección de la Niñez y la Adolescencia Enero-Sept 2017*. <http://app.conna.gob.sv/sinaes/busqueda.html?t=135>

CONNA (2013). *Estado de situación de los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en El Salvador*. San Salvador: Autor.

Constitución de la República de El Salvador. (1992).

DIGESTYC (2016). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)*. San Salvador: Autor.

FUNDAÚNGO (2015). *Percepciones de Niñas, Niños y Adolescentes sobre su bienestar: ¿Apostando por el futuro de El Salvador?* Recuperado de <https://www.unicef.org/elsalvador/Bienestar-final-rev.pdf>

FUNDAÚNGO (septiembre de 2016). *Evolución de los homicidios en El Salvador, 2009-junio 2016*. *Aportes al Debate sobre la Seguridad Ciudadana*, 4.

ICEFI, Unión Europea et al. (2016). *Centroamérica: Análisis regional de la inversión en Niñez y Adolescencia*. Ciudad de Guatemala: Autores.

INCAE (2016). Citado en *Hábitat para la Humanidad El Salvador*. Recuperado de <https://www.habitatelsalvador.org.sv/la-necesidad-de-vivienda/>

Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA). (2011).

Ministerio de Hacienda (2017). *Situación fiscal de El Salvador. Alternativas para su consolidación*. Recuperado de http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Institucion/Ministro_de_Hacienda/Presentaciones/Situacion_Fiscal_de_El_Salvador_MH_12_julio_2017_cooperantes.pdf

Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Salud y UNICEF (2014). *Encuesta nacional de salud 2014. Resultados principales*. San Salvador: Autores.

Morlachetti, A. (mayo de 2016). *Informe sobre los avances en la implementación y funcionamiento del Sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia en El Salvador*. Documento borrador, p. 26.

OIT y MINTRAB (2010). *Código de Trabajo de la República de El Salvador*. Edición rubricada y concordada con las normas internacionales del trabajo. San Salvador: Autores.

ONU. (1992) *Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz*. San Salvador: ONUSAL.

Oxfam Internacional (2015). *160 millonarios en El Salvador acumulan riqueza equivalente al 87% de la producción nacional*. Recuperado de <https://www.oxfam.org/es/sala-de-prensa/notas-de-prensa/2015-05-19/160-millonarios-en-el-salvador-acumulan-riqueza>

PNUD (2015). *Informe anual 2015*. San Salvador: Autor.

Red de Organizaciones de la Sociedad civil que trabajan por los derechos de la Niñez (2017). *Informe de Niñas, Niños y Adolescentes desplazados por violencia en el año 216, agosto 2017*.

RÍA y EQUIDAD (2016). *Determinación de la inversión en el presupuesto público para la protección a la Niñez y a la Adolescencia frente a la violencia en El Salvador*. Lima: Autores.

UNFPA (2015). *Mapa de embarazos en Niñas y Adolescentes en El Salvador*. San Salvador: Autor.

UNICEF (2002). *Observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño*. Recuperado de <https://www.unicef.org/ecuador/UNICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf>

UNICEF (2014). *Informe de situación de la Niñez y la Adolescencia en El Salvador, 2014*. San Salvador: Autor.

UNICEF (2014). *Encuesta nacional de salud 2014*. Recuperado de <http://www.salud.gob.sv/14-12-2016-informe-final-de-la-encuesta-nacional-de-salud-2014/>

UNICEF (2016). *Primera infancia en El Salvador. Estado actual y perspectivas*. Recuperado de https://www.unicef.org/elsalvador/Estudio_Primeria_Infancia_estado_actual_y_perspectivas.pdf

UNICEF y DIGESTYC (2015). *Estadísticas de Niñez*. Recuperado de <http://179.5.80.120/devinfo/elsalvador>

Villalta, C. (23 de septiembre de 2017). *Esperanza*, La Prensa Gráfica. Recuperado de <https://www.laprensagrafica.com/opinion/Esperanza-20170923-0075.html>

Vision of Humanity (2017). *Global Peace Index 2017*. Recuperado de <http://visionofhumanity.org/indexes/global-peace-index/>

World Bank (2016). *Migration and Remittances Factbook 2016*. Global Knowledge Partnership on Migration and Development (KNOMAD) Initiative. Recuperado de <http://www.worldbank.org/en/research/brief/migration-and-remittances>

Zeledón, M. (2015). *El camino para convertirme en Niño: Modelo tutelar o de la situación irregular*, Revista Jurídica Digital “Enfoque Jurídico”, febrero. Recuperado de <http://www.enfoquejuridico.info/wp/archivos/1466>.



Anexos

Los siguientes anexos están disponibles en línea:

Anexo 1: Posicionamiento de Educo sobre Gobernanza centrada en la Niñez (Borrador)

https://intervida-my.sharepoint.com/personal/educu_educu_sv/Documents/Forms/All.aspx?slrid=f45e569e%2D50ee%2D5000%2Dc9e8%2D9e13851893bb&FolderCTID=0x0120007453931D5D38374683D6F42E13444931&id=%2Fpersonal%2Feducu%5Feducu%5Fsv%2FDocuments%2FASDN%2DG%20Anexos%2FANEXO%201%20Posicionamiento%20Educo%20Gobernanza%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Feducu%5Feducu%5Fsv%2FDocuments%2FASDN%2DG%20Anexos

Anexo 2: Listado de variables priorizadas

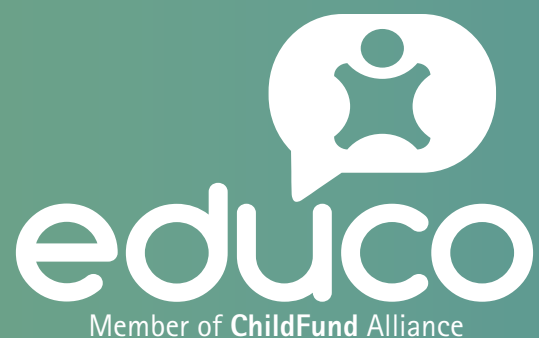
https://intervida-my.sharepoint.com/:w:/r/personal/educu_educu_sv/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=%7B955792B2-1FD0-4795-A0AD-7F9027460499%7D&file=ANEXO%202%20LISTADO%20DE%20VARIABLES%20PRIORITARIAS%20VF%20PARA%20CAMPOCS.docx&action=default&IsList=1&ListId=%7B4E033961-E205-4A59-BBF9-124065FAC43A%7D&ListItemId=3

Anexo 3: Priorización de municipios

https://intervida-my.sharepoint.com/:w:/r/personal/educu_educu_sv/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=%7B81E3E95A-FFFD-453F-85BF-B768F2C1FF35%7D&file=ANEXO%203%20PRIORIZACION%20DE%20MUNICIPIOS.docx&action=default&IsList=1&ListId=%7B4E033961-E205-4A59-BBF9-124065FAC43A%7D&ListItemId=4

Anexo 4: Convenios internacionales de protección de derechos de niñez firmados por El Salvador.

https://intervida-my.sharepoint.com/:w:/r/personal/educu_educu_sv/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=%7B7D0352C0-9F86-4952-AF8B-D35F92B0FF36%7D&file=ANEXO%204%20CONVENIOS%20INTERNAC%20NNA%20FIRMADOS%20X%20ESA.docx&action=default&IsList=1&ListId=%7B4E033961-E205-4A59-BBF9-124065FAC43A%7D&ListItemId=5



© Abril, 2018



@EducoSV



Educo El Salvador



educoco.org.sv



Educo El Salvador



Fundación Educo El Salvador



(503) 2559 8000



Calle Schafick Handal, N° 3854,
Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador



www.educoco.org