



ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LA NIÑEZ EL SALVADOR

Una mirada al
cumplimiento del goce
de los derechos a la
educación y protección

Alicia del Carmen Ávila de Parada

Directora País
Fundación Educación y Cooperación EDUCO El Salvador

Karla Guerrero

Directora Nacional
Aldeas Infantiles S.O.S. El Salvador

Mario Paniagua

Director Ejecutivo de Asociación Intersectorial para el
Desarrollo Económico y el Progreso Social CIDEP

Reinaldo Plasencia

José Calero

Asesores de la Coordinación Regional de
Derechos de la Niñez

Franklin Arturo Méndez

Coordinación general del estudio
Responsable de Planificación, Seguimiento y Evaluación de
Fundación Educación y Cooperación EDUCO
El Salvador

Alberto Barillas

Consultor para el desarrollo del estudio

Luis Portillo

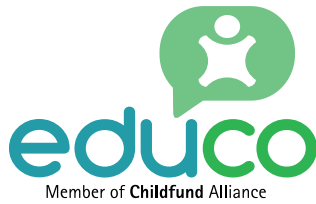
Diagramación
Fundación Educación y Cooperación EDUCO El Salvador

Sandra Carolina Díaz

Corrección de estilo

ANÁLISIS
DE LA SITUACIÓN DE LA
NIÑEZ
EL SALVADOR

Una mirada al
cumplimiento del goce
de los derechos a la
educación y protección



Fundación Educación y Cooperación EDUCO

Una ONG global de cooperación para el desarrollo que actúa a favor de la infancia y de la defensa de sus derechos, en especial el derecho a recibir una educación de calidad. Trabajamos con niñas, niños y su entorno para promover sociedades más justas y equitativas que garanticen sus derechos y su bienestar. Queremos construir un mundo donde todos disfrutemos plenamente de nuestros derechos y de una vida digna.

Aldeas Infantiles SOS- El Salvador



Aldeas Infantiles SOS es una organización de desarrollo social sin fines de lucro, independiente, no gubernamental y respetuosa de las diferentes religiones y culturas. Se trabaja según el espíritu de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y se promueven estos derechos en todo el mundo.

Aldeas Infantiles SOS suma esfuerzos alrededor del mundo para dar un hogar a niños y niñas en una casa permanente y en un ambiente estable, propicio para formar su propio futuro y participar en el desarrollo de sus comunidades.

La organización ha sido pionera al definir un enfoque familiar en el cuidado a largo plazo de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en situación de orfandad, abandono o riesgo social.

Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso Social (CIDEP)



Desde su creación, la institución se dedicó a realizar iniciativas que favorecieran al desarrollo de los sectores históricamente excluidos y marginados por las políticas del Estado. La atención estaba puesta en las comunidades que sufrieron los efectos directos del conflicto armado, es decir familias que tuvieron que abandonar sus lugares de origen y enfrentar su retorno en condiciones desfavorables, sobre todo en las áreas sociales básicas como vivienda, salud y educación.

Al finalizar el conflicto y con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, CIDEP elaboró proyecciones de largo plazo y se enfocó principalmente en los procesos educativos y formativos, los cuales han constituido el eje medular del quehacer institucional desde esa etapa: la capacitación y la formación han sido una estrategia que permite brindar a la población beneficiaria las capacidades educativas necesarias para poder superarse y mejorar sus condiciones de vida, pero también para ser críticos de la realidad en la que se encuentran.

Contenido

| | |
|--|----|
| ACRÓNIMOS/ | 8 |
| RESUMEN EJECUTIVO/ | 9 |
| INTRODUCCIÓN/ | 11 |
| 1. METODOLOGÍA/ | 13 |
| 2. CLIMA DE DERECHOS/ | 17 |
| 2.1 Contexto general/ | 17 |
| 2.2 Aplicación de los principios generales de la CDN-ONU/ | 20 |
| 2.3 Estado de la Sociedad Civil/ | 23 |
| 3. SITUACIÓN DEL EJERCICIO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN/ | 27 |
| 3.1 El sistema educativo nacional está estructurado de la siguiente manera/ | 27 |
| 3.2 Medidas generales para la implementación de la CDN-ONU: Recomendaciones de CDN para educación/ | 29 |
| 3.3 Brechas en el Derecho a la educación/ | 31 |
| 3.4 Brechas en Derechos en la educación/ | 36 |
| 3.5 Brechas en derechos a través de la educación/ | 43 |
| 3.6 Análisis de roles, responsabilidades y capacidades/ | 46 |
| 4. SITUACIÓN DEL EJERCICIO DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN/ | 51 |
| 4.1 Medidas generales para la implementación de la CDN-ONU: Recomendaciones CDN para Protección/ | 51 |
| 4.2 Brechas en el derecho a la protección/ | 55 |
| 4.3 Análisis de roles, responsabilidades y capacidades/ | 71 |
| 5. CONCLUSIONES/ | 77 |
| 6. RECOMENDACIONES/ | 81 |
| 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS/ | 83 |

Acónimos

| | |
|----------------|--|
| ADESCOS | Asociación de Desarrollo Comunal |
| AED | Academia para el Desarrollo Educativo |
| ARPAS | Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador |
| ASDN | Análisis Situacional de Derechos de la Niñez en El Salvador |
| APAS | Asociaciones de Promoción y Asistencia a los Derechos de la Niñez y Adolescencia |
| BCR | Banco Central de Reserva |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BM | Banco Mundial |
| CBI | Centro de Bienestar Infantil |
| CDN | Convención sobre los Derechos del Niño |
| CDN-ONU | Comité de los Derechos del Niño |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina |
| CEDAW | Convención Contra Todas Formas de Discriminación Contra la Mujer |
| CLD | Comité Local de Derechos |
| CODER | Comisión para la Determinación de la Condición de Personas Refugiadas |
| COMURES | Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador |
| CONAIPD | Consejo Nacional de Atención Integral a la Persona con Discapacidad |
| CONNA | Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia |
| CONED | Consejo Nacional de Educación |
| CSJ | Corte Suprema de Justicia |
| DIGETYC | Dirección General de Estadísticas y Censos |
| EHPM | Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples |
| FESAL | Encuesta Nacional de Salud Familiar |
| FGR | Fiscalía General de la República |
| FOSALUD | Fondo Solidario para la Salud |
| FMLN | Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional |
| GOES | Gobierno de El Salvador |
| IML | Instituto de Medicina Legal |
| INJUVE | Instituto Nacional de la Juventud |
| IPEC | Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil |
| ISNA | Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia |
| ISSS | Instituto Salvadoreño del Seguro Social |
| JENA | Juzgados Especializados de la Niñez y Adolescencia |
| LEPINA | Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia |
| MEGATEC | Modelo Educativo Gradual de Aprendizaje Técnico y Tecnológico |
| METPI | Mesa Técnica Intersectorial para la Educación y el Desarrollo |
| MINED | Ministerio de Educación |
| MINSAL | Ministerio de Salud |
| OEA | Organización de los Estados Americanos |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| ODM | Objetivos de Desarrollo del Milenio |
| ONG | Organización no Gubernamental |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| PNPNA | Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia |
| PADNJ | Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos de la Niñez y la Juventud |
| PAES | Prueba de Aprendizajes y Aptitudes para Egresados de Educación |
| PAESITA | Prueba de Aprendizajes y Aptitudes de educación Básica |
| PEA | Población Económicamente Activa |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| RAC | Red de Atención Compartida |
| REDAI | Red de Entidades de Acogimiento Institucional de la Sociedad Civil |
| RENAES | Red Nacional de la Niñez y Adolescencia de El Salvador |
| REINSAL | Red de Educación Inicial y Parvularia de El Salvador |
| RESALDE | Red Salvadoreña por el Derecho a la Educación |
| RIA | Red de la Infancia y la Adolescencia |
| SPINA | Sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia |
| SIEITP | Sistema Integrado de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno |
| SNP | Sistema Nacional de Protección |
| UNDOC | Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia |
| UNFPA | Fondo de Población de las Naciones Unidas |
| USAID | Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional |
| UTE | Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia |

Resumen ejecutivo

Este Análisis Situacional de Derechos de la Niñez constituye un esfuerzo conjunto que ha involucrado a la Fundación Educación y Cooperación (EDUCO), a la organización Aldeas Infantiles SOS-El Salvador y a la Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso Social (CIDEP).

El objetivo fue identificar las principales brechas que generan vulneraciones, violaciones, barreras y las causas que dificultan el disfrute pleno de los derechos a la educación y protección.

En un primer momento, se realizó una revisión documental de una diversidad de fuentes secundarias que han permitido identificar hallazgos acerca de situaciones que generan afectación. En un segundo momento el énfasis consistió en la recolección de información de fuentes primarias en 10 focos de vulneración en todo el país, lo que permitió rescatar voz de las personas más afectadas.

Posteriormente, se analizó toda la información obtenida en talleres con miembros de las tres instituciones socias.

Como producto de lo anterior, las principales conclusiones son:

- El Estado ha mostrado voluntad para avanzar en las recomendaciones presentadas por el Comité de Derechos del Niño. En el caso de educación se reconoce que se ha mantenido el nivel de inversión pero es aún insuficiente y no está enfocada en la reducción de la inequidad derivada de causas diversas.
- También hay avances relacionados con los derechos de protección, ha entrado en vigencia la LEPINA, se ha puesto en funcionamiento el CONNA y el Sistema Nacional de Protección, lo que ha tenido implicancia a nivel local con la Juntas de Protección y los Comités Locales de Derechos.
- En relación al derecho a la educación existen limitadas oportunidades educativas para primera infancia y adolescencia principalmente.
- En relación a los derechos en la educación se reconoce la insuficiente e inadecuada infraestructura escolar. También se reitera que aún en la escuela no se están logrando desarrollar las competencias suficientes para la vida.
- En relación a los derechos a través de la educación se ha verificado que el enfoque tutelar para el desarrollo de la niñez, en los ámbitos comunitario y educativos, limita el goce de los derechos humanos.
- En relación a los derechos a la protección, los principales hallazgos señalan que el nivel de avance del Sistema Nacional de Protección no es suficiente, y aunque hay un reconocimiento del rol fundamental de la familia existen pocos esfuerzos enfocados en su fortalecimiento. Además, los programas

implementados por los titulares de obligación y responsabilidad para la atención de la niñez son insuficientes considerando la diversidad de condiciones que hay que enfrentar.

A partir de las conclusiones anteriores, se recomienda fundamentalmente que:

- Se requiere que el país avance y logre hacer visible a la niñez, a la adolescencia y a la juventud en la agenda pública, así como en la aplicación del principio del Interés Superior en todos los ámbitos.
- En el caso de educación se reconoce que hay que continuar insistiendo, mediante el proceso en curso, en el establecimiento de manera progresiva del 6% del PIB para educación. Esta inversión debería priorizar las mayores brechas existentes y que se detallan en este análisis.
- El país necesita urgentemente de políticas y programas de atención y restitución de derechos que prioricen las problemáticas recientes que han aumentado los casos de vulneración de derechos. Requieren una atención particular, por la situación que están viviendo, las niñas, las adolescentes y las jóvenes, y los adolescentes y los jóvenes de 10-19 años.
- Implementar acciones concretas para lograr a nivel local la integración de la niñez-escuela-familia-comunidad-municipalidad-OSC para establecer diálogos que lleven a planes a largo plazo en materia educativa y de protección.
- El CONNA requiere: profundizar en la implementación de procesos de formación y capacitación de sus equipos de trabajo, avanzar en la creación de los CLD que aún faltan, en la definición de los lineamientos para su funcionamiento y en el entendimiento con COMURES, a fin de que retome su rol dentro del Consejo Directivo del CONNA, definir estrategias de trabajo para resolver la situación de sobresaturación actual de las Juntas de Protección, promover el registro total de las entidades de atención, entre otras.
- En el caso del ISNA, se requiere que avance en: diseño e implementación de programas integrales e integrados que respondan a los problemas de vulneración, y aplicación de prácticas de crianza positivas, en la consolidación de la RAC, y en la formación y capacitación de sus equipos en el enfoque de derechos y generar mayor cooperación en programas innovadores y en proveer servicios más dignos.

Los hallazgos de este análisis situacional serán de utilidad para las organizaciones involucradas a la hora de tomar decisiones estratégicas en el país; además de que es una herramienta útil también para todas las otras instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil que están enfrascadas en mejorar el ejercicio de los derechos a la educación y protección de la niñez en El Salvador.

Introducción

Este trabajo constituye un esfuerzo conjunto que ha involucrado a la Fundación Educación y Cooperación (EDUCO), a la organización Aldeas Infantiles SOS-El Salvador y a la Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso Social (CIDEP). Tres organizaciones comprometidas con las niñas, los niños y adolescentes del país y con la lucha por el acceso, goce y protección de sus derechos.

Las instituciones asociadas a este esfuerzo se propusieron realizar un Análisis Situacional de Derechos de la Niñez en El Salvador (ASDN), con la participación de diferentes actores que trabajan a favor de su cumplimiento.

Partiendo del enfoque de derechos, este trabajo reconoce de manera prioritaria a las niñas, los niños y adolescentes como titulares de derecho e identifica hallazgos y vulneraciones que establecen brechas en el cumplimiento de dichos derechos. Asimismo, el documento presenta conclusiones y recomendaciones útiles para la incidencia ante los titulares de obligación.

Por tanto, este ASDN busca exponer ante la opinión pública los hallazgos sobre el desempeño del Estado salvadoreño, en general y en relación con las recomendaciones emitidas por el Comité de los Derechos del Niño, en 2010. Además, identifica los avances, las limitaciones y las barreras enfrentadas en los últimos años en la búsqueda del cumplimiento de los derechos, especialmente, en lo relacionado con la educación y la protección. Asimismo, plantea estrategias para fortalecer o complementar las iniciativas actuales de Educo, Aldeas Infantiles SOS y CIDEP en este proceso.

En el marco anterior, el objetivo planteado fue identificar las principales brechas que generan vulneraciones, violaciones, barreras y las causas que dificultan el disfrute pleno de los derechos a la educación y protección. Para ello fue necesario analizar las condiciones sociales, económicas, políticas y ambientales que afectan el cumplimiento de los derechos de las niñas, los niños y adolescentes que habitan en el país.

Como resultado del análisis de este documento se plantea la situación del estado de derechos de la niñez y la adolescencia, estableciendo las prioridades de complementariedad y fortalecimiento a titulares claves de derecho, obligación y responsabilidad. Todo ello para contribuir a la garantía y al disfrute de los derechos de educación y protección.





01 Metodología

El diseño metodológico de este ASDN tomó como punto de partida un proceso de investigación de carácter cuali-cuantitativo. Es por ello que consideró el uso de herramientas e instrumentos capaces de recuperar, sistematizar, analizar y triangular la información recopilada y analizada, a fin de comprender el estado de los derechos de la niñez y adolescencia en El Salvador.

En un primer momento, la metodología supuso un esfuerzo mayoritariamente descriptivo, que consistió en la revisión documental de una diversidad de fuentes secundarias que han permitido identificar hallazgos acerca de situaciones que generan afectación. Así, entre las principales fuentes de consulta se encuentran informes y diagnósticos de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC), del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CONNA), del Ministerio de Educación (MINED), Ministerio de Salud (MINSAL), del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), del Consejo Nacional de Educación (CONED), entre otros.

En un segundo momento el énfasis consistió en la recolección de información de fuentes primarias en 10 focos de vulneración desarrollados a lo largo de todo el país, lo que permitió caracterizar la situación de derechos que vive la niñez y la adolescencia de la voz de las personas más afectadas.

La figura de focos de vulneración fue una herramienta conceptual que cobró forma práctica en la definición de determinados espacios geográficos, no necesariamente delimitados por las fronteras políticas municipales, pero sí, con la presencia de brechas definidas por vulneraciones, barreras y violaciones en torno a los derechos de la niñez y la adolescencia. Esto implicó identificar lugares de tal manera que, al profundizar en su comprensión, se pudiera encontrar explicaciones extrapolables a contextos similares.

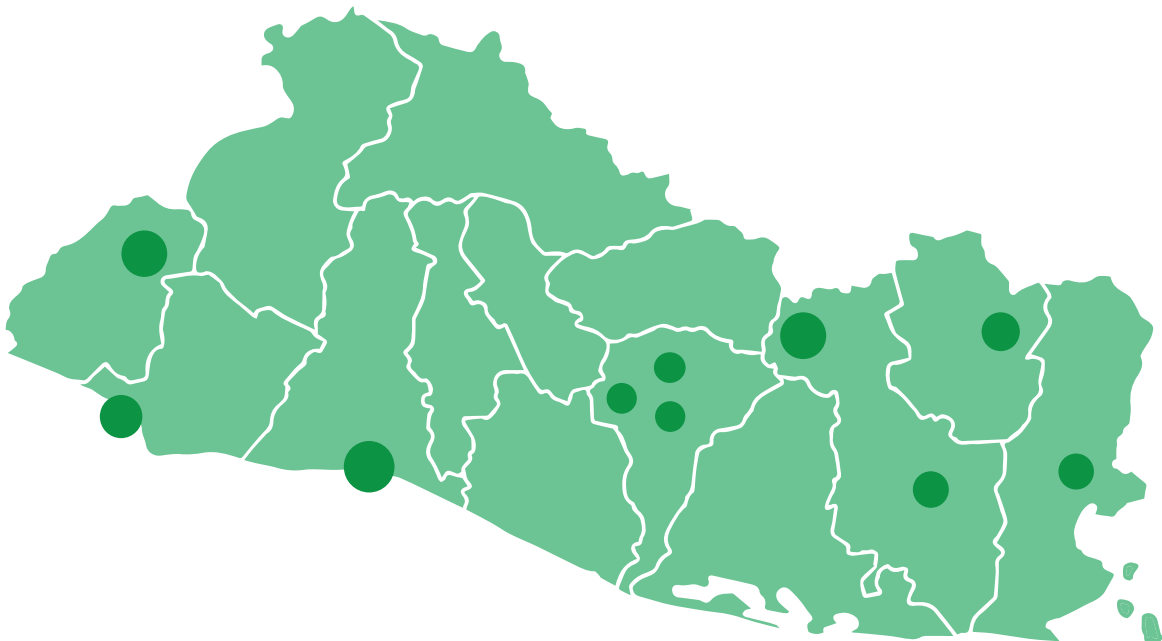
La identificación y selección de los focos de vulneración fue realizada en el primer taller metodológico interinstitucional en el que participó el equipo consultor y técnico, e

incluyó criterios de pertinencia, acceso a cada uno de ellos.

Habiendo identificado los focos de vulneración¹, así como los centros escolares a través de los que se estudiaría cada uno de estos focos, se conformaron los equipos de investigación. Estos últimos tuvieron la tarea de identificar situaciones de vulneración a los derechos de la niñez y adolescencia en cada foco. A partir de ahí, cada equipo levantó la información necesaria para comprender los contextos, lógicas y dinámicas en los que suceden estas vulneraciones y los diferentes actores que involucran.

¹ Sobre los focos de vulneración investigados se puede leer en los anexos.

Ilustración 1. Ubicación de focos de vulneración



Los focos de vulneración seleccionados fueron: C.E San Arturo (Puerto de La Libertad, La Libertad); C.E. Residencial La Pradera II (San Miguel); C.E Caserío El Pilón (San Gerardo, San Miguel); C.E José Martí (Tacuba, Ahuachapán); C.E Naciones Unidas (Cacaopera, Morazán); C.E José Pantoja hijo (La Unión), C.E Presbítero Norberto Marroquín (Verapaz, San Vicente); C.E Católico San José (Verapaz, San Vicente); C.E Dr. Victoriano Rodríguez (San Vicente, San Vicente); y C.E. Costa Azul (Acajutla, Sonsonate).

Previo al desarrollo del trabajo de campo, se capacitó a los equipos sobre los propósitos del estudio, así como sobre el diseño de la investigación y los instrumentos elaborados para recolectar la información.

Entre las técnicas utilizadas se encuentran: la observación participante en los centros educativos; entrevistas individuales y a profundidad con alcaldes y alcaldesas; al igual que con personal de dirección de las escuelas. También se realizaron entrevistas colectivas (grupos focales) con padres y madres de familia, docentes, niñas, niños y adolescentes.

El trabajo de campo involucró la participación de 9 alcaldes, 10 directores de centros escolares, alrededor de 300 estudiantes, 340 docentes, 288 madres y padres de familia; y entrevistas a 7 representantes de instituciones titulares de obligación y de las ONG que trabajan el tema de derechos de la niñez y la adolescencia.

Posteriormente, se analizó la información obtenida en cada foco; se desarrollaron dos talleres de análisis con miembros de las 3 instituciones socias, coordinados por el equipo consultor² y por el equipo asesor regional³. En ambos casos, el desarrollo de los talleres y el levantamiento de la información, fue posible por la participación y esfuerzo de los equipos de las instituciones socias.

Entre la información empírica levantada en estos talleres se encuentran registros fotográficos, auditivos y escrito-descriptivos del trabajo de campo. Para analizar este material, se utilizaron las herramientas validadas y propuestas tanto por el equipo nacional de investigación⁴ como por el equipo asesor regional de Fundación Educación y Cooperación (EDUCO), asignado para este ASDN.

Finalmente, vale la pena aclarar que la forma y propósitos de este documento no constituyen un fin en sí mismo; sino que este ASDN debe ser entendido como un insumo que permitirá a las organizaciones involucradas en este proceso, tomar decisiones informadas, priorizar las acciones concretas a favor de la niñez y adolescencia, así como orientar el trabajo de los próximos años.

2 Se refiere a las personas contratadas para la organización, consolidación y análisis de los hallazgos del proceso.

3 Se refiere al equipo de la Fundación Educo que trabajan el tema de Protección de Derechos de Niñez a nivel de la Región de América.

4 Equipo conformado por personal técnico y directivo de las tres instituciones socias.



02 Clima de derechos

En los últimos años, El Salvador ha tenido entre sus prioridades la creación de la normativa nacional a favor del segmento poblacional de cero a 17 años y la instalación del Sistema Nacional de Protección Integral de Derechos de la Niñez y Adolescencia. Esto ha sido resultado de las complementariedades logradas entre el sector público y la sociedad civil, al mantener el tema como una de las temáticas estratégicas en la agenda que permitirá aportar al desarrollo del país.

La década presente ha estado particularmente asociada a variados factores de contexto como la violencia social, la criminalidad y las crisis económicas internacionales que tienen sus efectos en las economías de la región y del país. Todo esto ha reducido las posibilidades de atender, de forma eficaz, las demandas sociales y, especialmente, las que plantean la normativa y el propio sistema de protección que todavía se está construyendo.

2.1 Contexto general

2.1.1 Aspectos demográficos

El Salvador está entre los países de América Latina que presentan mayor densidad poblacional (299 habitantes por Km²). En los 20 mil 720 Km² de extensión geográfica que posee, alberga aproximadamente a 6,249 mil 262 personas. Del total, un 52.8% son mujeres y un 47.2% son hombres; el 62% vive en el área urbana y el 37.4% en el área rural⁵.

⁵ Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador, DIGESTYC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2011.

De acuerdo con los datos oficiales de la DIGESTYC⁶, para el año 2012, la población salvadoreña menor a los 30 años de edad representaba un 63.7%, mientras que el segmento de 0 a 17 años de edad constituía más de un tercio de la población total del país –cerca de 2 millones 201 mil 807 personas– de las que, el 51.2% son niños y el 48.8% niñas⁷. Estos datos muestran que El Salvador es un país de niñez y juventud. Esta realidad plantea al Estado desafíos significativos relativos a derechos relacionados con la supervivencia y el crecimiento integral; la protección, el desarrollo y la participación. Se trata de derechos que deben ser asumidos en el corto plazo.

2.1.2 Situación política

El Salvador padeció dictaduras militares durante más de 70 años del siglo pasado. A inicios de los años 80, el país se enfrascó en una guerra civil que, entre otras demandas, buscaba impulsar modificaciones estructurales en la distribución de la riqueza y apertura de los espacios políticos. Esta guerra impactó a escala nacional y se prolongó por casi 12 años.

Posteriormente, en 1992, el proceso de pacificación iniciado con la firma de los Acuerdos de Paz entre el gobierno y el entonces Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional es considerado por muchos como un esfuerzo exitoso. En los 23 años siguientes, el proceso ha permitido un nivel de distensión suficiente como para impulsar iniciativas y entendimientos políticos entre las expresiones partidarias (algunos de ellos han favorecido el tema de derechos de la niñez y adolescencia), al grado de avanzar –no sin dificultades– hacia la alternancia en el poder.

Puede asegurarse que la transición de la guerra a la paz resolvió –en particular– los

⁶ *Ibíd.*, pág. 3.

⁷ UNICEF. (2014). Con base en datos de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples del año 2013, San Salvador, 2014.

asuntos políticos, pero dejó los de carácter estructural como: la economía, la distribución de la riqueza material y espiritual de la sociedad salvadoreña; las oportunidades de desarrollo y otros temas que fueron atendidos de manera débil, dejando deudas sociales en amplios sectores como la salud, educación y otros.

En el contexto salvadoreño actual pueden observarse problemas comunes como la delincuencia, la violencia social, la corrupción, el decrecimiento y la escasa inversión económica. En estos años, se ha complejizado el fenómeno de las pandillas por su evolución violenta y vinculada al crimen organizado, al punto que constituyen un factor social que reduce posibilidades de inversión económica. A este fenómeno se le atribuye la mayor cantidad de homicidios en el país, cuyo promedio diario, en el último año, ha oscilado entre los 15 y 21 asesinatos.

Precisamente, para favorecer los planes de seguridad pública y combate a la criminalidad, el Gobierno salvadoreño está explorando nuevas alternativas que le permitan generar fondos para prevenir y atender esta situación.

2.1.3 Situación económica y social

Históricamente, El Salvador ha sido un país donde la economía afecta directamente aspectos sociales como la educación, la salud, la recreación, entre otras; ya que la satisfacción de estos que depende del ingreso que llegue al hogar. En décadas anteriores, la economía del país se basó en la agricultura; sin embargo, esta situación cambió radicalmente durante los años ochenta hasta llegar a presentar durante los noventa y la última década un virtual abandono del sector agropecuario, el cual tuvo un crecimiento promedio anual de 1.68% entre 1991 y 2012⁸.

Desde hace años, el cambio climático afecta directamente la economía del país,

⁸ Unicef. (2014). Informe sobre la Situación de la Niñez y Adolescencia en El Salvador.

principalmente, al sector agropecuario, debido a las inundaciones, sequías, aumentos de temperaturas, reducción drástica de los mantos acuíferos, entre otros. Situaciones que impacta de manera directa y negativa a las familias más vulnerables.

Por otro lado, se han impulsado medidas de corte neoliberal para construir y consolidar un nuevo modelo económico, como la privatización de recursos del Estado (telecomunicaciones, distribución energética, otros); la dolarización; la implementación de zonas francas (incluso en zonas de recarga hídrica), pasando de la agricultura y la exportación de productos agropecuarios a los servicios y el comercio.

Documentos publicados por el PNUD expresan que la tasa promedio del PIB en los últimos años ha crecido a menos del 2.0%, de manera que "... de cada 100 personas que forman parte de la población económicamente activa (PEA) 7 están desempleadas y 44 subempleadas (con ingresos inferiores al salario mínimo vigente para el sector económico en el que laboran)".

"En los últimos 30 años, unos 60,000 salvadoreños (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 (85%) en Estados Unidos". (Tomado de informes del PNUD. http://www.sv.undp.org/content/el_salvador/es/home/countryinfo/)

La misma entidad plantea: "Únicamente la quinta parte de la fuerza laboral cuenta con trabajo decente y solamente el 28% de la PEA es cotizante para recibir una pensión⁹". Por otro lado, para 2014, El Salvador aumentó levemente de 0.660 a 0.662 el valor del Índice de Desarrollo Humano y mantuvo la misma posición entre 2012 y 2013 en el ranking de 187 países clasificados en el

9 http://www.sv.undp.org/content/el_salvador/es/home/countryinfo/

Informe Global 2014. El Salvador se ubica en la posición 115¹⁰.

En los últimos años, los diferentes sectores económicos nacionales han mostrado una baja productividad de manera sostenida. Además, si se compara con las otras economías de Centroamérica, tomando el mismo período como referencia, se observa que se ha tenido poca inversión extranjera directa en El Salvador¹¹.

Resulta importante documentar que se observan indicios de apoyo e incentivos gubernamentales y no gubernamentales asociados a la familia, mediante el desarrollo de programas y proyectos que favorecen la economía, la salud y la educación.

Se destacan: Comunidades Solidarias, Programa de Agricultura Familiar, Programa de Alimentación y Salud Escolar, Programas de Salud Familiar, el Vaso de Leche, entrega de útiles escolares, entre otros. Es importante comentar que el fenómeno de las migraciones al exterior se ha sostenido -especialmente hacia los Estados Unidos- y, de igual, forma las remesas que envían a los familiares que se establecen en el extranjero. De acuerdo con reportes Banco Central de Reserva, para los años 2013 y 2014, el porcentaje del Producto Interno Bruto que constituyen las remesas ascendió casi al 17%¹².

10 http://www.undp.org/content/el_salvador/es/home/presscenter/pressreleases/2014/07/24/-el-salvador-mantiene-su-desempe-o-en-el-ndice-de-desarrollo-humano.html

11 De acuerdo con la CEPAL en su más reciente informe denominado: "La Inversión Extranjera Directa (IED) en América Latina y El Caribe 2015, Santiago, 2015", entre 2013 y 2014, las inversiones desde el exterior casi se duplicaron en El Salvador, pasaron de \$179 millones en 2013 a \$275 millones en 2014, sin embargo, la cifra es mínima si se compara con el resto de la región. El Salvador atrajo un 3% de toda la inversión y a diferencia, países como Panamá lograron el 45%; Guatemala un 13.3%; Honduras casi el 11% y Nicaragua obtuvo 8%.

12 Banco Central de Reserva de El Salvador. (2014). Documentos ocasionales 2014-01, Remitentes y remesas familiares desde Estados Unidos: Una aproximación a las remesas en especie, <http://www.bcr.gov.sv/bcrsite/uploaded/content/category/1593177702.pdf>

2.2 Aplicación de los principios generales de la CDN-ONU

El Salvador ha ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales relativos a los Derechos de la Niñez y derivados de la CDN. Esta situación ha obligado la elaboración de instrumentos jurídicos y la **armonización de otros según los lineamientos y compromisos asumidos ante la CDN**.

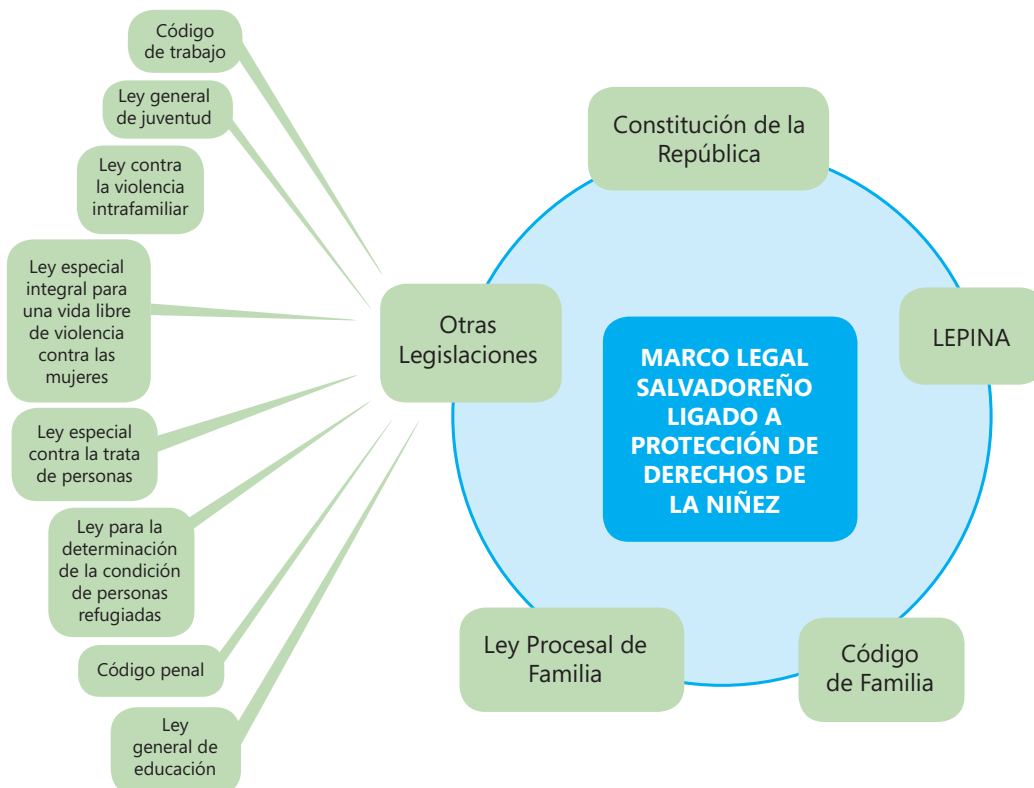
En este sentido, la LEPINA constituye la respuesta del Estado salvadoreño a la necesidad de avanzar en el tema de derechos de la niñez, y con ello, pretende favorecerse la armonización de la normativa internacional y la nacional. Así lo expresan parte de las personas entrevistadas para este ASDN.

“Nuestro instrumento de orientación es la LEPINA. Puede asegurarse que con ella el Estado salvadoreño avanzó significativamente en el cumplimiento de la CDN. Los principios rectores de nuestra ley son los mismos planteados en la CDN”. (Entrevista a Directora Ejecutiva del CONNA, 2015).

“La fundamentación de la LEPINA es la CDN y desde luego también otros tratados internacionales sobre derechos humanos”. (Entrevista a Magistrado de Juzgado especializado de Niñez y Adolescencia, 2015).

El marco legal salvadoreño relativo a la protección integral de derechos de la niñez y adolescencia está formado por varios instrumentos:

Diagrama 1. Marco Legal salvadoreño ligado a la Protección Integral de los derechos de la Niñez y Adolescencia



La LEPINA asume en toda su redacción el **principio de interés superior de la niña, el niño y adolescente** en la interpretación, aplicación e integración de toda norma; en la toma de decisiones judiciales y administrativas, así como en la implementación y evaluación de las políticas públicas. Además, establece la obligatoria aplicación de este principio en las actuaciones de la autoridad judicial, administrativa o particular¹³. En este sentido, la mayor parte de los organismos de la sociedad civil e incluso los Juzgados Especializados de Niñez y Adolescencia asumen este compromiso.

A pesar de estos avances, de acuerdo a las recomendaciones de la CDN-ONU a El Salvador, se necesitan actuaciones del Estado de forma más contundente: a) Los sectores educación y salud ameritan aumentos de la inversión realizada por el Estado, b) la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia requiere los respaldos presupuestarios suficientes para su desarrollo; c) Formar y actualizar las actuaciones de los organismos judiciales.

“Uno de los principales desafíos que tiene el sistema de protección salvadoreño es la generación de las respuestas que necesitan las poblaciones que ya están siendo vulneradas. Por ejemplo, no tenemos respuestas para los niños, niñas o adolescentes que estén siendo extorsionados o amenazados para ingresar a las pandillas...”. (Entrevista con miembros de Comité Local de Derechos de Municipio de Jayaque, Departamento de La Libertad, 2015).

De igual manera, la legislación **reconoce que las niñas, los niños y adolescentes son sujetos de derechos**, abandonando la visión tutelar¹⁴ y reconociendo la posibilidad de que progresivamente tomen decisiones,

13 LEPINA Art. 12, pág. 7.

14 LEPINA, Arts. 1 y 3, págs. de la 3 a la 5 (2009).

especialmente, cuando estas tengan incidencia en su condición y contexto. Este planteamiento es asumido por los diferentes operadores del sistema, pero hace falta profundizarlo y generar experiencias que puedan compartirse.

Consecuentemente con los **derechos de participación** demandados por la CDN y la LEPINA, el CONNA desarrolló un proceso para la construcción de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia (PNPNA), cumpliendo con lo establecido en el artículo 114 de la LEPINA¹⁵. Para ello, se realizaron consultas en 55 municipios a nivel nacional, con una participación total de 3 mil 784 niñas, niños y adolescentes entre los 4 y 18 años.

Bajo la concepción de que **la niñez y adolescencia está integrada por sujetos de derechos**, se reconoce también que están facultados para organizarse y expresarse. Para tal efecto, el CONNA desarrolló el Consejo Consultivo de Niñez y Adolescencia (conocido como CONNITA), una instancia consultiva que presenta, ante el CONNA, las demandas y necesidades de la niñez y adolescencia de El Salvador¹⁶.

Por otro lado, El Salvador ratificó, en noviembre del año 2014, el **Tercer Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a un Procedimiento de Comunicaciones** que

15 El artículo 114 hace referencia a la necesidad de consultar a los diversos sujetos ciudadanos para la construcción de la Política, pero enfatiza sobre la prioridad que la consulta a niñas, niños y adolescentes debe tener.

16 En la página web oficial del CONNA se afirma: “Este Consejo ha sido concebido como una organización de niñas, niños y adolescentes que representan a la niñez y a la adolescencia del país, que ejercen ciudadanía activa, promueven el ejercicio pleno del derecho de participación y que busca incidir en la toma de decisiones de los integrantes del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, sobre los temas o asuntos que les implican. Recuperado de: <http://www.conna.gob.sv/index.php/component/k2/item/169-conna-presenta-consejo-consultivo-de-la-ni%C3%B1ez-y-la-adolescencia.html>

permitirá directa e individualmente a las niñas, niños y adolescentes -o a través de sus padres-madres, tutores o representantes- denunciar la violación de sus derechos por parte del Estado. Con esta ratificación, se dispondrá de un mecanismo internacional al que recurrir cuando no haya soluciones nacionales o locales a sus derechos y demandas.

En relación con el **principio de no discriminación, igualdad y equidad**, la LEPINA y los organismos como el CONNA, el ISNA, la Red de Atención Compartida (RAC) y otros aceptan la necesidad y posibilidad de establecimiento de medidas y procesos específicos de acción positiva a favor de determinados grupos o colectivos de niñas, niños y adolescentes que lo ameriten¹⁷.

Sin embargo, el Comité de los Derechos del Niño (CDN-ONU) señala su preocupación por la permanencia del trabajo infantil y doméstico. Este último es pensado más para las niñas, poniéndolas en condiciones de vulnerabilidad y riesgo de ser abusadas. A esto se suma la construcción de la imagen de las y los adolescentes, como población violenta y desorientada; imagen que los medios de comunicación han favorecido¹⁸.

De la misma manera, algunas de las personas entrevistadas manifestaron la necesidad de generar programas de acción positiva, señalados por la LEPINA y el CDN, para favorecer a la población vulnerable. Pese a ello, advierten sobre la temporalidad de los mismos y la no estigmatización o discriminación de la población que los necesite.

¹⁷ LEPINA, Art. 11, pág. 7.

¹⁸ Comité de los Derechos del Niño, Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención (CRC/C/SLV/CO/3-4), 53º período de sesiones 11 a 29 de enero de 2010.

Sobre los recursos para avanzar en el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia, la Convención sobre los Derechos del Niño exige al Estado, a través del artículo 4, convertirlo en prioridad y hacer la asignación máxima posible. En correspondencia, la LEPINA establece **el principio de prioridad absoluta**; es decir, el Estado debe garantizar de forma prioritaria todos los derechos de la niñez y de la adolescencia mediante las asignaciones presupuestarias requeridas y tomarla en cuenta en las políticas públicas¹⁹. De hecho, la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia deberá orientar las decisiones estatales y fijar lineamientos para garantizar la efectiva y prioritaria asignación de recursos tanto a nivel nacional como local²⁰.

“Hacen falta programas especiales para atender a población vulnerable. Este podría ser un importante aporte de los miembros de la sociedad civil que participan en el Sistema de Protección”. (Entrevista con Oficial del programa de Protección de UNICEF, 2015).

Al respecto, los datos muestran un sensible aumento en el presupuesto del CONNA entre el momento de su establecimiento -US\$ 329 mil, en 2011- y los siguientes años de consolidación -US\$ 3 millones, en 2012; US\$ 6.4 millones en 2013; y un estancamiento desde entonces (US\$6.4 millones en 2014; y US\$6.41 millones en 2015).

¹⁹ LEPINA, Art. 14, págs. de la 8 a la 9.

²⁰ LEPINA, Art. 110, pág. 49.

Gráfica 1.

Presupuesto CONNA 2011-2015. En millones de dólares

Fuente: Elaboración propia a partir de la Partida de Presupuesto CONNA 2011, 2013, 2014 y 2015. Ministerio de Hacienda, Presupuesto General del Estado 2015.

2.3 Estado de la sociedad civil

Hasta antes de la firma de los Acuerdos de Paz, en 1992, El Salvador contaba con una cantidad importante de organizaciones de sociedad civil que clamaban por los derechos humanos. En su mayoría, estas entidades recibían apoyos de organismos humanitarios internacionales y, en buena medida, mantenían una actitud crítica a las decisiones y prácticas estatales.

En aquellos tiempos, el movimiento de las ONG estaba bastante desarticulado y se mantenía entre ellos desconfianza política, lo significaba barreras lógicas para sostener tratos y construir alianzas. Además, al analizar sus desempeños, prioridades y métodos de trabajo, se podía identificar quiénes estaban más o menos cerca de las posturas oficialistas de turno o al contrario.

Durante los últimos años, y especialmente en el nuevo marco de entendimiento que representó la LEPINA, la sociedad civil junto a los organismos oficiales tiene un papel reconocido y fundamental en la construcción de una sociedad donde se respeten los derechos de la niñez y la adolescencia.

“Uno de los desafíos que tiene la sociedad civil y el Sistema de Protección de Derechos de la Niñez y la Adolescencia para estos próximos años es el de favorecer mayor articulación y complementariedad de sus esfuerzos”. (Entrevista a Oficial del programa de Protección de UNICEF, 2015).

En la actualidad, la sociedad civil forma parte del Consejo Directivo del CONNA²¹, además, integra la Red de Atención Compartida (RAC), apoya los esfuerzos de constitución²² y fortalecimiento de los Comités Locales de Derecho (CLD) y de las Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia que funcionan a nivel municipal y departamental, respectivamente. También,

21 Según el artículo 138 de la LEPINA aportan al Consejo Directivo del CONNA a cuatro representantes elegidos por la RAC. Dos de ellos deberán ser de organizaciones no gubernamentales que trabajen en favor de los derechos humanos.

22 Según el artículo 157 de la LEPINA, los representantes de la comunidad que integran el Comité Local de Derechos de la Niñez y Adolescencia pueden ser miembros de las entidades de la sociedad civil integrantes de la RAC que tengan esfuerzos en el municipio.

los distintos organismos civiles promueven la participación de la niñez y adolescencia en las comunidades y constituyen importantes socios que permiten el desarrollo de iniciativas de gestión e incidencia en políticas públicas.

Entre los desafíos planteados para la sociedad civil se encuentra el de profundizar la articulación de esfuerzos y la transformación de sus propuestas de proyectos y programas de trabajo acorde a lo anterior. Al respecto, existen varias redes de trabajo en función de un tema, problema de interés o gestión ciudadana. Así, se puede hablar de la Red de la Infancia y la Adolescencia (RIA), Mesa Técnica Intersectorial para la Educación y Desarrollo Integral de la Primera infancia (METPI), de la Red Nacional de la Niñez y Adolescencia de El Salvador (RENAES), de la Red de Educación Inicial y Parvularia de El Salvador (REINSAL), de la Red Salvadoreña por el Derecho a la Educación (RESALDE), entre otras.

Mención especial merece la Red de Entidades de Acogimiento Institucional de la Sociedad Civil (REDAI), recientemente presentada de manera oficial y que se encuentra operando bajo el principio de corresponsabilidad planteada por la LEPINA. La REDAI tiene como principal objetivo coordinar acciones estratégicas e incidir en el Sistema de Protección para garantizar el cumplimiento

de los derechos de las niñas, niños y adolescentes con medida de acogimiento institucional, a través de la adecuada aplicación de la LEPINA y el cumplimiento de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.

La REDAI está conformada por 19 instituciones que trabajan el acogimiento de niños, niñas y adolescentes que han perdido su cuidado parental, por diferentes situaciones problemáticas, amenazas o violación de sus derechos. El acogimiento institucional representa una medida de protección judicial basada en el interés superior de las niñas y niños, siendo de carácter estrictamente temporal y excepcional. Los tribunales competentes para determinar dicha medida son los Juzgados Especializados de la Niñez y Adolescencia (JENA)²³.

La REDAI pretende concretar sus objetivos a través de tres líneas estratégicas: a) Coordinación y Articulación, b) Incidencia y Contraloría; y, c) Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades para la atención especializada bajo un enfoque de derecho. En la actualidad, puede asegurarse que las entidades de la sociedad civil han avanzado en la en la toma de decisiones colegiadas.

23 LEPINA, Arts.129 y 214.







03 Situación del ejercicio del derecho a la educación

3.1 El sistema educativo nacional está estructurado de la siguiente manera:

El sistema educativo salvadoreño se rige por la Constitución de la República; la Ley General de Educación y la LEPINA. En todos estos instrumentos jurídicos se expresa la garantía del derecho a la educación cuando el Estado la sirve, además, se concibe la necesidad de que esta favorezca el desarrollo integral de la persona.

Por su dinámica el Sistema Educativo es centralizado, pero cuenta con 14 Direcciones departamentales que asumen por delegación una importante cantidad de responsabilidades administrativas, logísticas y algunas de apoyo técnico pedagógico con los personales docentes de las escuelas.

En el país se contabilizan actualmente un poco más de 6,062 centros educativos (MINED, Censo Matricular, 2013) de los cuales cerca de 5,168 pertenecen al sector público y de ellas, un poco más de 9 de cada 10 de estas instituciones atiende exclusivamente educación básica (grados entre el 1 y el 9). La oferta de los otros niveles educativos es muy escasa.

El presente estudio se concentra e indagar la situación de la Educación Inicial (0-3 años), la Educación Inicial Parvularia (4-6 años), educación básica primaria, educación básica Tercer ciclo y Educación Media (Bachillerato).

Los niveles que se atienden en el sistema educativo nacional y algunas características del mismo aparecen a continuación:

Tabla 1. **Organización del Sistema Educativo Nacional**

| Nivel educativo | Grados según nivel educativo | Edades previstas según grado ²⁴ | Algunos detalles |
|---|---|--|---|
| Educación Inicial | | 0-3 años | Se desarrolla con estrategia institucionalizada o comunitaria. |
| Educación Inicial Pre-Primaria o Parvularia | Prekinder | 4 años | Algunos detalles Incluye tres años de estudios y se obtiene el diploma correspondiente. A pesar de que se reconoce su importancia en el desarrollo del niño/niña, los estudios parvularios no son obligatorios para el ingreso a educación básica. |
| | Kinder | 5 años | |
| | Preparatoria | 6 años | |
| Educación Básica | Primer grado | 7 años | Se obtiene el Certificado de Aprobación de cada grado correspondiente. La educación básica implica 9 años de escolaridad obligatoria y gratuita. |
| | Segundo grado | 8 años | |
| | Tercer grado | 9 años | |
| Educación Básica | Cuarto grado | 10 años | |
| | Quinto grado | 11 años | |
| | Sexto grado | 12 años | |
| Educación Básica | Séptimo grado | 13 años | |
| | Octavo grado | 14 años | |
| | Noveno grado | 15 años | |
| Nivel Medio: Bachillerato General y Bachillerato Técnico Vocacional | Primer año de Bachillerato | 16 años | Se otorga el título de Bachiller según especialidad. El Bachillerato General dura 2 años y el Bachillerato Técnico 3 años. Ambos acreditan a estudios universitarios o de técnicos superiores no universitarios. A partir del 2008 la educación media es gratuita pero su obligatoriedad todavía no es ley de la República, aunque la presente gestión ministerial no ha objetado la decisión. |
| | Segundo año de Bachillerato | 17 años | |
| | Tercer año de Bachillerato (Solo el Técnico Vocacional) | 18 años | |
| Nivel Superior | Nivel Técnico | Después de los 18 o al haber terminado el Bachillerato. | -Nivel Tecnológico: Técnico; Tecnólogo. La diferencia es la duración de la carrera. |
| | Nivel Universitario | Después de los 18 años o al haber terminado el Bachillerato. | -Universitario: Técnico(a); Profesor(a); Tecnólogo(a); Licenciado(a); Arquitecto(a); Ingeniero(a); Máster y; Doctor(a). ²⁵ |

Fuente: MINED, Informe Educación para Todos, 2015, San Salvador, 2014.

²⁴ Se trata de edades en que teórica o idealmente deberían estar en ese grado y/o nivel educativo.

²⁵ Los grados académicos de técnico y tecnólogo ofrecidos por el nivel tecnológico y universitario no han tenido equivalencias entre ellos. Existe un esfuerzo denominado MEGATEC que incluye la integración desde el Bachillerato técnico, el nivel de formación tecnológica y las carreras técnicas universitarias como una de sus estrategias.

3.2. Medidas generales para la implementación de la CDN-ONU: Recomendaciones de CDN para educación

El Comité de los Derechos del Niño presentó en su informe de avance 2010 las observaciones para el Estado salvadoreño, relativas al derecho a la educación. En el presente apartado encontrará una revisión general que incluye información sobre algunos de los avances observados al respecto.

Para 2010, se observó que el enfoque del Estado salvadoreño respecto de la asignación de recursos estuvo basado en criterios de equidad e inclusión social, lo que se considera positivo; sin embargo, se muestra preocupado por dos situaciones: 1) el bajo porcentaje de recursos asignados a la educación y a la salud con relación del PIB: 2,9% y 1,7% respectivamente; 2) los programas y las medidas actuales se centran de manera casi exclusiva en la protección del niño y la reducción de la pobreza, sin tener en cuenta las disparidades estructurales ni el planteamiento holístico necesario de los derechos del niño ²⁶.

En relación con la asignación presupuestaria para educación, el Estado salvadoreño mantiene una baja inversión, en comparación con el resto de los países latinoamericanos. Esto a pesar de que, para 2014, el presupuesto destinado al ramo educativo ascendió a 3.4% del PIB, y ha mantenido igual para 2015. Aun con el aumento, es claro que el presupuesto dedicado al sector es insuficiente para resolver los problemas variados que se han identificado. Se destacan los problemas relacionados con el acceso, la calidad y la necesidad de mejora en los ambientes de aprendizaje.

²⁶ Comité de los Derechos del Niño, Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención (CRC/C/SLV/CO/3-4), 53º período de sesiones 11 a 29 de enero de 2010.

Por otro lado, en 2014, el Ministerio de Educación instaló el Consejo Nacional de Educación (CONED), que entre sus labores diagnósticas iniciales ha planteado la necesidad de lograr que el presupuesto alcance progresivamente el 6% del PIB. De ahí que se considera que el CONED representará un empuje importante para el MINED en su gestión, promoviendo que se consolide una mayor proporción de recursos.

Tomando como punto de partida el contenido del artículo 2 de la Convención de los Derechos del Niño, el Comité recomienda al Estado salvadoreño que garantice la plena aplicación en la práctica de todas las disposiciones jurídicas que prohíben la discriminación; que haga esfuerzos sostenidos para reducir o eliminar cualquier resquicio discriminatorio en educación, salud, en los esfuerzos de reducción de la pobreza, en el goce de servicios y esparcimiento. Además, lo exhorta a que impulse campañas o esfuerzos sostenidos en función de la no discriminación de la niñez y adolescencia independientemente a su condición (discapacidad, pobreza, orígenes étnicos y otros).

El Estado salvadoreño, considerando las recomendaciones del Comité, ha desarrollado a través del MINED diversas políticas que refuerzan el principio de la no discriminación a favor de la niñez y la juventud. Así, la Política de Educación Inclusiva, la Política Nacional de Juventud y la Política Nacional de Desarrollo Integral para la Primera Infancia forman parte de la respuesta institucional ante el llamado del Comité.

Resulta importante señalar que, a pesar de los esfuerzos impulsados, los enfoques educativos vigentes en la escuela salvadoreña siguen teniendo una perspectiva tutelar y discriminatoria, en relación a la calidad educativa que ofrece la zona urbana y la educación privada, ya que la educación pública opera a sabiendas de que la mayoría

de niñas, niños y adolescentes no desarrollan adecuadamente las competencias necesarias para la vida.

Por otra parte, se observa que cuando se ha dado a conocer el marco normativo (LEPINA), con frecuencia, se ha planteado como información a tener en cuenta, sin garantizar la mediación de un procesamiento adecuado que permita que el sujeto que se desea impactar (docentes, padres de familia, tomadores de decisión, otros) pueda empoderarse de la información. Con ello, se consigue informar, pero no se logra la interiorización ni la construcción del convencimiento que puede traducirse en modificaciones sustanciales en las relaciones sociales y en las concepciones culturales vigentes en la sociedad salvadoreña.

El MINED también ha promovido esfuerzos significativos para recibir estudiantes con algún tipo de discapacidad en las instituciones regulares. Como ejemplo de ello se mencionan el programa de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno y la ampliación del Sistema Integrado de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno (SIEITP). Ambas iniciativas buscan la transformación de la educación en las escuelas salvadoreñas, mediante la promoción de un enfoque de educación de calidad con equidad. Este programa propone un modelo pedagógico sustentado en las tesis del desarrollo integral de la niñez y adolescencia sin discriminación; además, el programa es promovido como una alternativa viable para prevenir la violencia, y por tanto, es probable un próximo aumento presupuestario a la cartera.

El desafío aún es grande considerando que en las familias persiste la creencia de que es necesario “proteger” y hasta ocultar a las niñas, niños y adolescentes que presentan discapacidades. Además, se observa que quienes ingresan al sistema educativo con alguna discapacidad enfrentan discriminación a tal punto que con frecuencia abandonan la escuela al poco tiempo.

También, debe reconocerse que, en su mayoría, las entidades educativas, sus directores, al igual que su personal docente, no están preparados para atender a este grupo poblacional y así lo expresan. Es por ello que, actualmente, organismos internacionales, ONG nacionales y el MINED impulsan campañas contra el acoso y la discriminación.

Un aspecto importante a considerar es que generalmente las políticas no cuentan con indicadores de avance, tal es el caso de la Política de Educación Inclusiva.

Por otro lado, el Comité recomienda al Estado salvadoreño que tome las medidas necesarias para asegurar la inclusión del estudio de la Convención sobre Derechos del Niño en los programas educativos oficiales. Al respecto, puede asegurarse que el currículo nacional ha sido flexible en la incorporación de contenido variado y de carácter transversal. Ya se cuentan avances importantes en materia ecológica, así como sobre la memoria histórica, sobre el enfoque de derechos humanos y el de género, entre otros. A pesar de esto, la Convención sobre los Derechos del Niño aún no ha sido incluida como tema de estudio o materia dentro de los programas escolares de cada nivel educativo.

Además, el Comité recomienda al Estado salvadoreño que establezca en las comunidades más lugares públicos seguros para actividades deportivas, culturales, de esparcimiento y de recreo. Para ello, la recomendación es que se refuerce la capacidad institucional de elaboración de programas de actividades de recreo y de esparcimiento para niñas, niños y adolescentes. Como ya se dijo, el modelo SIEITP fue presentado por el MINED como alternativa para desarrollo integral; es decir, implica el desarrollo de variadas capacidades artísticas, deportivas, académicas, científicas, sociales y demás. Para ello, además de prodigar los recursos socioeducativos que

este esfuerzo amerita, existe el compromiso de ampliar la jornada escolar –ya se verifica así en los centros participantes en el programa- y la diversificación de las formas de actividad para el estudiantado.

Es importante advertir, que, a pesar del esfuerzo del SIEITP, el país enfrenta situaciones diversas que complican el panorama y sus posibilidades de extenderse como modelo educativo nacional. Entre los factores principales se mencionan: la cultura pedagógica docente, los recursos disponibles en una economía que crece muy poco y tiene restricciones fiscales importantes; la violencia social, la ausencia de coordinación interinstitucional, entre otros.

Con base en este contexto, a continuación se presentan las brechas que para el sector educación aporta este ASDN.

3.3 Brechas en el Derecho a la educación

-Brecha 1. Limitadas oportunidades de acceso educativo para primera infancia y adolescencia

- **Descripción de la brecha**

Expresa que el Sistema Educativo Nacional no ha logrado generar las condiciones suficientes que permitan el goce del derecho a la educación, especialmente, para la mayoría de niñas y niños de 0-6 años de edad y para adolescentes de tercer ciclo de educación básica y de educación media.

- **Hallazgos**

Desde mediados de los años noventa, el MINED ha desarrollado esfuerzos para favorecer varios ejes clave del sistema educativo. El acceso es uno de los más importantes, que ha estado presente en

las políticas e iniciativas impulsadas en las gestiones ministeriales de los últimos 25 años.

En 1996, el gobierno salvadoreño determinó la obligatoriedad de la educación parvularia que comprende las edades entre 4, 5 y 6²⁷ años. Años después, en 2008, se reformaron los artículos 16 y 17 de la Ley General de Educación, a fin de retomar la Educación Inicial desde la concepción, tal como lo promueve CDN y lo reconoce el art.1 de la Constitución de la República²⁸. A pesar de este marco legal y de esfuerzos impulsados por las gestiones del MINED de aquellos tiempos -en el programa EDUCO, en el programa Juega Leyendo y otros- más el aporte de las propias comunidades y ONG, no se redujo suficientemente la brecha de acceso para este grupo de 0 a 6 años.

“La educación inicial es una de nuestras prioridades. Todo lo que podemos hacer por esta población es clave para garantizar que mañana tengamos una mejor sociedad”. (Entrevista con Ministro de Educación, 2015).

Actualmente, el sistema educativo salvadoreño puede mostrar la casi universalización del acceso de niños y niñas en educación primaria (9 de cada 10 asisten), pero mantiene importantes déficit en educación inicial, parvularia y tercer ciclo de educación básica y media).

La gestión gubernamental 2009-2014 impulsó el Plan Social Educativo “Vamos a la Escuela” y posicionó a la Educación Inicial como programa insignia²⁹. Resultado de ello fue la formulación de la política respectiva, el desarrollo de un currículo, la apertura de modalidades de atención institucional

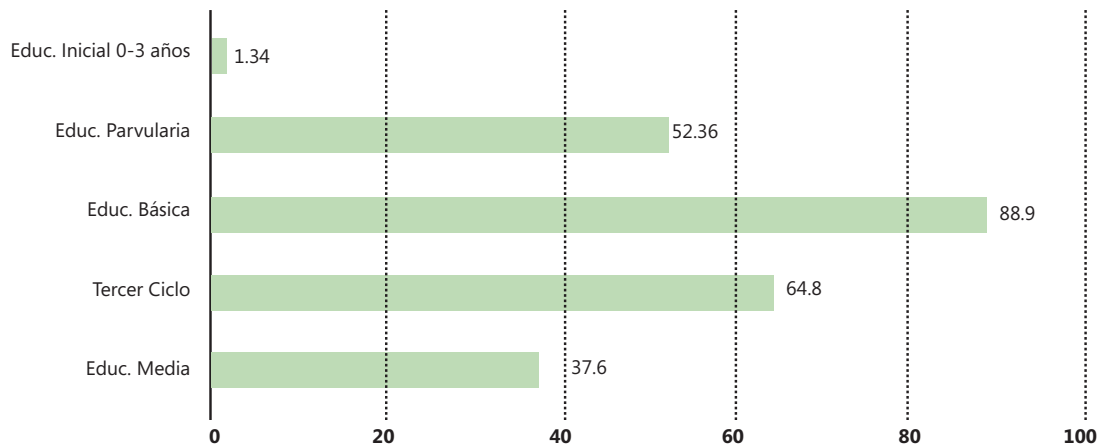
27 MINED, Revisión Nacional 2015 de la Educación para Todos: El Salvador”, San Salvador, 2014, página 18.

28 *Ibíd.*, página 20.

29 MINED, Plan Social Educativo “Vamos a la Escuela” 2009-2014, San Salvador, 2010.

Gráfica 2.

Acceso matricular por niveles educativos



Fuente: CONED, elaborado con datos del MINED, 2013.

y comunitaria, así como el establecimiento oficial de este nivel educativo. Con la llegada de la gestión gubernamental del período 2014-2019, el tema avanzó hacia convertirse en una de las apuestas principales de las actuales autoridades del MINED y hoy se convirtió en una Dirección Nacional.

En educación parvularia se atiende a nivel nacional a un poco más de la mitad de las niñas y los niños en edad de asistir (52.36%). En la zona urbana asiste el 64.7%; mientras que en la zona rural solo el 53%³⁰.

El país cuenta con 6,062 centros educativos. En la mayoría se ofrece más de un nivel educativo. Para 2014 se documentó que del total solo en 270 centros se atendía educación inicial, lo que a nivel de cobertura implica el 2% aproximadamente de niñas y niños. Según la EHPM 2013, en El Salvador viven 401 mil 327 niñas y niños en edades de 0 a 3 años, que podrían estar gozando del derecho de recibir los servicios educativos que establece el artículo 82 de la LEPINA;

³⁰ Consejo Nacional de Educación (CONED) Diagnóstico: Nivel de Educación Inicial y Primera Infancia, usando datos de EHPM 2013, San Salvador, 2015. Fuente específica: Estimación UNICEF con base en EHPM 2013.

sin embargo, el sistema educativo no cuenta ni con plazas de personal educador, ni con las instalaciones físicas que ofrezcan condiciones mínimas para atenderles.

Según los datos del MINED (2013), existen 9 mil 105 secciones de parvularia en 5 mil 252 escuelas del país, para cubrir la demanda potencial de 319 mil 951 niñas y niños de entre 4 y 6 años (EHPM, 2013). Al dividir esa población existente entre las secciones disponibles, resulta un promedio de un poco más de 35 niños y niñas atendidos por sección. El criterio técnico pedagógico ministerial plantea que las secciones no debieran tener más de 25 estudiantes, por lo tanto, se requieren no menos de 12 mil 798 secciones con sus respectivos mobiliarios, materiales educativos y docentes para brindar esta atención.

Para ampliar la cobertura en educación inicial -sin necesidad de construir instalaciones, ni tener costos de manutención a niñas y niños mientras reciben el servicio educativo- el MINED propone el impulso del modelo, "Vía Familiar Comunitaria", consiste en que las personas cuidadoras o familiares reciben

orientación sobre prácticas adecuadas de crianza y estimulación temprana para atender a la niñez. Este modelo es aún incipiente y en proceso de expansión.

Por otro lado, el tercer ciclo de educación básica (grados del 7° al 9°), así como la educación media (grados del 10° al 11° y/o 12° según la especialidad estudiada), representan dos momentos en el ciclo de vida de los adolescentes en los que comienzan a definir sus intereses vocacionales y esperan contar con oportunidades de desarrollo. Pese a ello, e precisamente en esos niveles donde se observa una importante reducción de la asistencia escolar.

En el tercer ciclo la cobertura alcanzada se estima en 64.8% y en educación media en 37.6%, lo que comparado con la casi universalización en los grados de educación primaria -del 1° al 6°-, plantean un problema significativo a la sociedad salvadoreña, dado que la población adolescente es quien está perdiendo la oportunidad educativa y enfrentando los variados problemas sociales del país.

De acuerdo con la EHPM 2013 estima que la cifra de población entre los 16 y 18 años asciende a unas 454 mil 349 personas que son potenciales usuarios del sistema educativo. Según el MINED, en el país solo existen 890 instituciones donde se ofrece educación media, con un total de 6 mil 140 secciones (un 84% de las mismas están en la zona urbana). Si eventualmente todo este segmento decidiera cumplir con su derecho, habría en promedio unos 510 estudiantes por centro. El sistema colapsaría, la inmensa mayoría de las instituciones no podría acogerlos por

falta de instalaciones, mobiliarios, materiales educativos y docentes, entre otros factores.

“Con esto de las maras queriendo reclutar en las escuelas, extorsionando o amenazando a las niñas, niños y jóvenes, muchos se van de la escuela. Algunos se van para las modalidades flexibles para no perder el estudio y de otros ya no se sabe”. (Entrevista con miembros de Comité Local de Derechos, 2015).

Con el Programa de Educación para Jóvenes y Adultos (Modalidades Flexibles), se brinda atención a la población de 15 años en adelante, que por variadas razones no puede continuar sus estudios en el sistema regular³¹. Entre los años 2009-2014, se atendió a un total de 309 mil 996 personas³², llegando a cerca de 500 mil personas beneficiadas con este servicio a lo largo de los años de su existencia.

La situación que se advierte es realmente compleja y se relaciona con las posibilidades del Estado, específicamente con las de invertir mayores recursos en las necesidades educativas y de generar una estrategia articulada que reconozca la diversidad de contextos en los que viven y comparten adolescentes y jóvenes.

³¹ En esta modalidad se encuentran los casos con sobreedad, quienes tuvieron que abandonar la escuela por razones de trabajo, a veces embarazo, violencia social u otros.

³² MINED, Informe de Rendición de Cuentas Institucional 2009-2014, San Salvador, 2014.

- **Análisis causal**

Causas inmediatas:

- El presupuesto asignado en los últimos años al sistema educativo es insuficiente para favorecer el desarrollo de las oportunidades de acceso a los niveles aludidos y que el marco normativo salvadoreño demanda. Esto implica no contar con fondos para invertir en infraestructura, en mobiliario, en materiales educativos, en apoyos técnicos y especialmente en docentes.
- Reciente el establecimiento del modelo de educación inicial que no permite todavía observar los resultados de su aplicación.

Causas subyacentes:

- A lo largo de los años, los gobiernos dispusieron los recursos y las políticas en forma inequitativa entre los niveles educativos, es decir, la mayor cantidad se concentró en los grados de educación primaria (grados del 1° al 6°) y generó insuficientes respuestas a la población adolescente de tercer ciclo y bachillerato. Según se conoce, esta decisión se basaba en la tendencia de los organismos internacionales a favorecer al menos este logro educativo entre las poblaciones de cada país.
- Falta de inversión en el largo plazo y con sentido estratégico de país; es decir, reconociendo la importancia que en el desarrollo tiene la educación de la niñez y adolescencia.
- Falta de conocimiento adecuado sobre la importancia de educar a la primera infancia.
- En educación parvularia no se desarrolló la oferta suficiente para que la población accediera; además, los recursos humanos, infraestructura y financieros nunca fueron del nivel ni condición requerida.
- El trabajo adolescente es otro factor que debilita la oportunidad de acceso educativo.
- En los últimos años, ha cobrado importancia el fenómeno de la delincuencia, maras y pandillas, arremetiendo contra escuelas y jóvenes. Muchos padres prefieren que los adolescentes no salgan de sus casas, porque deben pasar por zonas donde enfrentarán dificultades con estos grupos.
- En el tercer ciclo y en educación media, los embarazos han sido una variable que ha desfavorecido la asistencia escolar, debido a la estigmatización y las

“La Directora estaba dirigiendo la formación general en la escuela. Orientaba sobre valores al estudiantado y les decía: “Miren pues, el ejemplo de ella (una adolescente embarazada a quien señaló), ella no pensó en lo que le venía”. (Entrevista a estudiantes, 2015).

pocas condiciones de seguridad para la niña embarazada. Entre 2009 y 2013 (sin contar las del 2011) fueron 3 mil 567 niñas las que abandonaron el sistema educativo regular por razones asociadas a embarazo³³.

- La migración interna y externa es otra de las posibles causas de abandono escolar. De hecho, los docentes entrevistados en este ASDN manifestaron que muchos jóvenes han informado sobre su salida de la escuela y hasta cambios de domicilio, por razones de violencia social u otros factores relacionados con sus padres o madres (separaciones, cambios o pérdida de trabajo, otros). En otros casos, se trata de migración a otros países, generalmente hacia los Estados Unidos.

Causas profundas:

- Cultura de los tomadores de decisiones de políticas orientada a pensar en el corto plazo y en los réditos electorales. Falta de visión estratégica del país.
- Prácticas de crianza tradicionales que no consideran la necesidad de formar a los niños y niñas desde edades tempranas, ya que los padres piensan que están muy pequeños para asistir a los espacios educativos.

³³ PLAN, INTERVIDA, UNFPA Y UNICEF (2015), Estudio del impacto del embarazo, la maternidad y la violencia sexual en niñas y adolescentes salvadoreñas, San Salvador, 2015.

Sujetos afectados

Se considera como principales afectados a niños y niñas de 0 a 6 años de edad y a la población adolescente desde los 12 hasta los 18 años.

Posible evolución de la brecha

Existe la posibilidad de que si los esfuerzos se orientan de forma adecuada y se logra el

aumento sostenido del presupuesto, es claro que progresivamente (no es de inmediato) aumentará también la asistencia a los distintos niveles educativos.

Existe una propuesta desde las organizaciones de la sociedad civil (donde Educo es parte) para que de manera escalonada se pueda alcanzar el 6% del PIB como punto de partida para el presupuesto de educación.

3.4 Brechas en Derechos en la educación

-Brecha 2. El sistema educativo no está logrando el pleno goce del derecho a aprender y/o a desarrollar las competencias para la vida

- **Descripción de la brecha**

Hace referencia a que el sistema educativo nacional no está alcanzando los objetivos ligados al desarrollo de competencias para la vida que niños, niñas y adolescentes necesitan. Se trata de una de las principales inequidades del sistema, con claras implicaciones en la oportunidad de desarrollo personal y social futuro.

- **Hallazgos**

Acceder a la educación es la confirmación de un derecho que tiene continuidad en las posibilidades de la niña, niño y adolescente de avanzar en el propio sistema educativo y hacerlo aprendiendo.

Al estar en el sistema educativo, el principal derecho que se debe respetar es el de participar en procesos pedagógicos con dignidad, apropiados y en los que se desarrollen las competencias para la vida, es decir, se aprenda.

Desde 2007, el MINED planteó que el currículo nacional se basa en el desarrollo de competencias, y por definición, estas se relacionan con el desempeño del sujeto en diferentes contextos de vida (comunitario, escolar, familiar, laboral y otros). Entonces, la formación ofrecida por el MINED a la niñez y adolescencia debe orientarse a la preparación para desempeños adecuados

y pertinentes, que brinden mayores probabilidades de éxito en los diferentes escenarios de actuación. Este enfoque no se limita al desarrollo estrictamente académico como ha sido la tradición, más bien se orienta por principios del aprender haciendo y reflexionando sobre lo actuado en contextos.

El sistema educativo nacional aplica dispositivos de evaluación que desde hace años le ofrecen indicadores para determinar la calidad de los aprendizajes de los estudiantes. Esto lo concluye mediante la aplicación de pruebas estandarizadas de logros en educación básica y en educación media.

Las pruebas censales aplicadas en 2005 y 2008 en los terceros, sextos y novenos grados de educación básica (conocida como PAESITA) pretendían diagnosticar el estado de aprendizaje del estudiantado, en las asignaturas de matemática y lenguaje. En la tabla 2 se puede observar que los avances en resultados no son significativos.

En general, los informes de resultados del MINED sobre las pruebas realizadas en educación básica (PAESITA) y en media (PAES) muestran que los estudiantes poseen saberes, tienen medianas comprensiones sobre las cosas, pero también importantes dificultades en las aplicaciones, especialmente las que deben hacer en contextos de actuación. Esto significaría que el estudiantado sabe y probablemente comprende muchas cosas, pero no saben qué ni cómo hacer con ellas en situaciones concretas de la vida.

Tabla 2. **Promedios nacionales en distintas asignaturas evaluadas por grado en PAESITA 2005- 2008 (en una escala del 1-10)**

| Grado | Matemática | | Lenguaje | |
|---------|------------|----------|----------|----------|
| | Año 2005 | Año 2008 | Año 2005 | Año 2008 |
| Tercero | 5.28 | 5.69 | 5.55 | 5.71 |
| Sexto | 5.12 | 5.51 | 5.52 | 5.82 |
| Noveno | 5.05 | 5.44 | 5.45 | 5.74 |

Fuente: MINED- Gerencia de Seguimiento a la Calidad, Departamento de Evaluación de los Aprendizajes 2014.

La Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media (PAES) es requisito para graduarse como bachiller. Sin embargo, a lo largo de los años sus resultados no han logrado alcanzar un 5.5 en una escala del 1-10. La evaluación del 2014 confirmó la tendencia de resultados.

Tabla 3. **Resultados promedio por asignatura evaluada en PAES**

| Asignatura evaluada | 2014 | 2013 | 2012 | 2011 |
|----------------------------------|-------------|-------------|------------|-------------|
| Matemática | 4.77 | 4.83 | 4.5 | 4.83 |
| Estudios sociales y cívica | 5.90 | 6.03 | 5.9 | 6.03 |
| Lenguaje y literatura | 5.59 | 5.32 | 4.9 | 5.32 |
| Ciencias naturales | 5.03 | 4.99 | 5.2 | 4.99 |
| Puntaje global (Promedio) | 5.20 | 5.30 | 5.0 | 5.30 |

Fuente: MINED, Informes de resultados PAES para varios años.

“Es que en las escuelitas de los cantones los docentes no llegan todos los días y a veces cuando llegan, puede ser que lleguen tarde y lo que hacen es que se ponen a entretener a los cipotes. Casi no les enseñan. Después, cuando están en grados mayores se vienen para la ‘escuelona’ del pueblo y tienen problemas. Casi no saben nada y unos terminan saliéndose del todo”.
(Entrevista colectiva con padres y madres de familia, 2015).

Complementariamente, puede afirmarse que en todos los grados y/o niveles educativos explorados en las pruebas aplicadas por el sistema, se observan diferencias entre los resultados obtenidos según zonas (en lo urbano y lo rural) y sectores (privado y público). El sector privado obtiene mayores resultados que el sector público, pero no se advierten diferencias significativas en los desempeños mostrados por niños y niñas en las pruebas³⁴.

Desde esta perspectiva y asumiendo que referir competencias es hablar de evidencias de la práctica en contexto, se llega a inferir que el estudiantado no está aprendiendo lo que el propio currículo plantea como sus objetivos principales y mucho menos está desarrollando competencias para la vida.

34 Según los informes de resultados del MINED para varios años, las diferencias entre la zona urbana y la rural oscilan en 0.5 puntos en favor de la zona urbana; el sector privado y público rural difieren entre 0.5-0.7 puntos en favor del sector privado. Cuando se revisan por sexo, los datos muestran un desempeño muy paritario.

• Análisis causal

Causas inmediatas:

- Inversión en la formación docente es limitada y sin idea de estrategia sobre cómo deconstruir la cultura tradicional pedagógica.
- Se pierde demasiado tiempo de clases a lo largo del año escolar, lo que puede ser provocado por el ausentismo docente (especialmente en la zona rural); las excesivas convocatorias a docentes y directores a actividades de las Direcciones Departamentales de Educación y el exceso de papeles y/o labor administrativa con la que deben cumplir lo que les resta tiempo. También se pierde tiempo en la labor pedagógica en actividades logísticas y administrativas.
- Los programas de estudio con orientación a competencias (año 2007) no fueron entregados al personal docente en su debido momento. Tampoco se orientó sobre su aplicación en la labor pedagógica. Al momento de emplearlo, no se contaba con la formación específica de parte del MINED para el impulso de la formación con este enfoque.
- Las escuelas reciben poco apoyo pedagógico del MINED para resolver las dificultades que les presenta la práctica.
- La Ley de la Carrera Docente, en su artículo 18 menciona que para la contratación de un docente se priorizará el tiempo de antigüedad de su graduación sobre aquellos que cuentan con una especialidad o lugar de residencia, lo que incide en la calidad de la educación con respecto al docente que se contrata (antigüedad versus especialidad).

- Insuficientes e inadecuados recursos educativos para el desarrollo de competencias en los estudiantes.

Causas subyacentes:

En El Salvador, varios estudios realizados en las últimas décadas, por diversos organismos³⁵, dan cuenta del tradicionalismo y frontalidad de la mayoría de las prácticas pedagógicas en el sistema educativo. Además, exponen las limitaciones de formación de buena parte del personal docente en servicio.

En las prácticas pedagógicas verificadas en el sistema educativo se aprecian, entre otras cosas:

- Planificación docente que presupone las formas didácticas en función de la enseñanza de contenido conceptual y no de competencias. Se asume que en la medida que se enseñen los contenidos y se "aprendan", la competencia se estará logrando. En realidad, el desarrollo de competencias involucra saber hacer, saberes y actitudes. Es por ello que una persona puede saber pero si no sabe hacer en contexto no es competente.
- El personal docente utiliza metodología centrada en sus posibilidades de "enseñanza" que básicamente utilizan la misma lógica didáctica en todas las asignaturas, sin hacer las diferenciaciones prácticas en la forma de como se aprende y de cómo se construyen saberes derivados de unas u otras áreas del conocimiento.
- Se aplican metodologías que no funcionan para desarrollar lo que en el currículo está declarado como competencia; es decir, salvo excepciones, en la generalidad del sistema educativo no se aprende haciendo ni reflexionando sobre la práctica en contexto. Tampoco desde el MINED se ha logrado orientar adecuada y oportunamente, para favorecer esta transformación cultural pedagógica.
- Escasamente las niñas, niños y adolescentes son orientados a la investigación, a la experimentación, al análisis de problemas y situaciones reales que deben resolverse en sus propios entornos de vida. El estudiantado no es desafiado a innovar ni a liderar procesos. Esto implica que no se trabajan las metodologías activas sostenida y concienzudamente y, por tanto, el desarrollo de competencias enfrentará mayores dificultades.

"Las clases son bien aburridas. Lo que más nos gusta de la escuela es cuando estamos en el recreo. No queremos que se acabe". (Entrevista colectiva con estudiantes de sexto grado, 2015).

"A mí no me gustan los deberes. Solo lo mismo hacemos y ni lo revisa la seño o cuando califica solo revisado nos pone". (Entrevista colectiva a estudiantes, 2015).

35 A., Barillas, ¿Cómo se aprende a leer y escribir en la escuela salvadoreña? MINED, San Salvador 2005; MINED, Factores asociados al rendimiento de los estudiantes que se sometieron a la PAES 2000, San Salvador, 2002; Schiefelbein, E. y otros, Sostenibilidad y continuidad del Plan Nacional de Educación 2021 Reflexiones sobre la escuela como centro del aprendizaje: prioridades y desafíos, Comisión Nacional de seguimiento al Plan 2021/USAID/AED, San Salvador, 2008.

- Se promueve una participación estudiantil en el aula de clases muy limitada y poco consecuente con la necesidad de desarrollar competencias complejas, tales como el pensamiento lógico y las competencias comunicativas (producción de texto propio, comprensión lectora, argumentación y otros). Al estudiantado se le piden respuestas y habitualmente nunca se cuestiona sobre argumentación, propuesta de solución o supuestos ante problemas de la realidad; es decir, no se le pide que piense.
- A pesar de que hay una política y un plan de formación docente aún no se ha logrado implementar. De manera que el personal docente tampoco ha sido formado para el desarrollo de competencias, tanto en la formación inicial dentro de las universidades ni en la formación en servicio siendo parte del MINED.
- En cuanto a la formación inicial docente no se diseñó una planificación nacional concertada y continua sobre las necesidades de formación. Las universidades formaron según su concepción de oferta y demanda. Según datos del Ministerio de Educación³⁶, las instituciones formadoras se enfocaron en graduar especialidades docentes como parvularia y ciencias sociales. De hecho, estas especialidades juntas incluyen al 46% de los graduados y graduadas en el período 1995-2010.

Por otro lado, se tiene un 12.4% de graduados para atender el nivel educación básica y no la especialidad académica. Las personas formadas en especialidades orientadas a la enseñanza en educación básica (7º, 8º, y 9º grados), como matemática, solo suman el 3.7%; mientras que en ciencias naturales solo se alcanza el 1.9% de graduados en el período en mención. Adicionalmente, las personas graduadas para laborar en educación media en especialidades como química solo constituyen el 0.7%, en física el 0.7% y en biología el 0.8%; es decir, por separado son menos de 1 punto porcentual y juntos alcanzan solo un 2.2%.

Evidentemente, los desequilibrios cuantitativos entre las especialidades de formación docente ponen en riesgo el interés de impulsar un currículo que profundice en las disciplinas e impulse las metodologías activas y el desarrollo inclusivo de las competencias del estudiantado. En otras palabras, pone en dificultad la posibilidad de concretar el derecho a aprender en el sistema educativo.

Causas profundas:

- La cultura de la formación docente en El Salvador aún no avanza hacia modelos de mayor participación de los sujetos de aprendizaje. Lo que tiene mucha vinculación con la visión tutelar.

³⁶ Ministerio de Educación, Gerencia de desarrollo académico, Departamento de formación docente, 2011.

Sujetos afectados

Se considera principales afectados todas y todos los niños, niñas y adolescentes.

Posible evolución de las brechas

En la medida en que no se promuevan acciones para transformar las prácticas educativas, los resultados de aprendizaje seguirán siendo limitados. Por su parte, el

sistema educativo no hará eficientes los recursos invertidos y continuará vulnerando el derecho a aprender. Además, con el paso de los años la motivación del estudiantado y de otros sectores ciudadanos hoy implicados en la mejora de la educación puede decaer.

Si se realizan las inversiones necesarias y se deciden las medidas adecuadas para el impulso de la mejora en la calidad de los aprendizajes, el proceso será lento-gradual pero construirá adhesiones importantes en la sociedad.

A pesar de que se cuenta con una política esta carece de presupuesto. Por otro lado, la política prevé que se formarán grupos de especialistas que posteriormente harán réplicas con los y las docentes. Cabe mencionar que anteriormente se ha trabajado este esquema y no ha dado los resultados esperados.

-Brecha 3. Insuficiente e inadecuada infraestructura escolar para el desarrollo integral del aprendizaje

- **Descripción de la brecha**

La infraestructura en los centros escolares muestra un significativo deterioro. Se trata de una variable clave para el desarrollo de ambientes positivos y seguros para el goce del derecho a la educación y/o al aprendizaje, por lo que constituye uno de los desafíos urgentes que debe asumir el sistema educativo. Por otro lado, existen centros educativos en los que el deterioro y/o diseños inadecuados de las construcciones y mobiliarios constituyen una amenaza para la seguridad física de los estudiantes.

- **Hallazgos**

En lo que respecta al deterioro de la infraestructura, según lo ha señalado el CONED³⁷, el 40.43% de la infraestructura

37 Consejo Nacional de Educación (CONED) Diagnóstico: Entorno, violencia e infraestructura, San Salvador, 2015. Elaborado con datos de Observatorio, MINED 2014 sobre

escolar se considera en buenas condiciones; aunque también se reconoce que 6 de cada 10 centros escolares (60%) reportan algún tipo de deterioro en sus instalaciones, entre las que se incluyen: daños en techos, paredes, pisos, instalaciones eléctricas, servicios sanitarios, sistema hidráulico.

Otra situación señalada de manera importante y considerada como una amenaza para las niñas, niños y adolescentes en los centros educativos es la ausencia de muros perimetrales, situación reportada por el 40.21% de los centros escolares. Adicionalmente, casi la mitad de los centros educativos del país (2 mil 400) demandan algún tipo de necesidad en sus instalaciones.

Por otro lado, los datos oficiales que se refieren al mobiliario señalan importantes brechas en lo que respecta al acceso a instalaciones y equipo informático. De la totalidad de centros escolares solo el 28.14% poseen aula de informática; alrededor de 1 de cada 10 aulas de informática tienen las puertas, el piso, las ventanas, el techo o el sistema eléctrico en mal estado. Asimismo, 1 de cada 5 aulas posee el mobiliario dañado³⁸.

En materia de infraestructura de servicios públicos, el CONED identifica que un 3.43% de centros escolares presenta déficit del servicio de electricidad; mientras que el 94.29% de las escuelas tiene acceso a agua, pero solamente en el 71.73% es potable. El resto se suministra por medio de pozos, tanques, cisternas o recolección de aguas lluvias. Y de aquellas instituciones con servicio de agua, solo el 19.19% es pagado por el centro educativo; el 15.84% por MINED a través de la Dirección Departamental; y, el 10.90% por MINED Central; el resto es pagado por la comunidad educativa.

También, se sabe que el 98.75% de las escuelas cuenta con servicios sanitarios y que en el 90.79% los servicios son asignados

los Centros Educativos Públicos de El Salvador.
38 CONED, ídem.

por sexo. Sin embargo, únicamente el 38.46% posee servicios de eliminación de aguas negras y alrededor del 17% de las instituciones reportan poseer servicios sanitarios no funcionales. Además, menos del 20% de los centros escolares hacen uso de tazas conectadas al sistema de alcantarillado; mientras que más del 25% utilizan letrinas, ya sea de fosa o aboneras.

Durante el trabajo de campo en los focos de vulneración fue posible identificar centros escolares con tanques de agua con fuga o en mal estado, ausencia de muros perimetrales, quebradas cercanas a los centros escolares, taludes, aulas en condiciones inapropiadas así como construcciones mal diseñadas o peligrosas para transitar en la escuela.

En este sentido, el CONED también ha señalado que más de 800 escuelas se encuentran en zonas que representan un riesgo natural de deslizamientos, inundaciones y otros riesgos. Igualmente, se reconoce que el 71% de los

centros educativos tienen algún accidente geográfico inmediato a las instalaciones; entre ellos quebradas (36.6%), ríos (26%), talud con amenaza de derrumbe (13.4%), otros (10%) que incluye accidentes como cárcavas y barrancos.

Sumado a lo anterior, el diagnóstico también señala que el 50% de la infraestructura educativa del MINED (2 mil 586 centros educativos) tiene más de 60 años de construcción y no recibe mantenimiento preventivo ni correctivo. La UNESCO recomienda que esto se haga cada 5 o 10 años.

Como puede advertirse, la infraestructura escolar salvadoreña está en franco deterioro y pone en riesgo no solo los procesos de aprendizaje, sino, la seguridad, la integridad física y psicológica del estudiantado. Además, no todos los centros educativos tienen la adecuación necesaria para atender la diversidad de estudiantes que recibe.

• Análisis causal

Causas inmediatas:

- Históricamente, el presupuesto al sector educación ha sido insuficiente, no ha alcanzado para renovar y/u ofrecer el mantenimiento preventivo a la infraestructura educativa.
- El acomodamiento del Estado para la inversión de estas necesidades se ha confiado en que los organismos internacionales -Banca o Cooperación- han de aportar fondos para resolver al menos una parte de estas condiciones.
- En menos de 30 años el país ha enfrentado variados fenómenos naturales de carácter destructor como inundaciones y terremotos, lo que ha incidido directamente en el deterioro de los centros escolares. Esto se agudiza en las zonas de mayor vulnerabilidad ya que los centros escolares son utilizados como albergues.

Causas subyacentes:

- El 47% de los centros escolares presentan diversas irregularidades con la legalidad, es decir que están funcionando en espacios que no son propiedad del Ministerio de Educación.

- Existe una Política Nacional de Infraestructura incipiente y poco divulgada; falta de un diagnóstico sobre la situación que se enfrenta en el ámbito escolar.
- El actual Sistema de Protección Integral de Derechos de la Niñez y la Adolescencia aún no tiene la capacidad de asumir responsablemente los aspectos de seguridad escolar.

Causas profundas:

- En El Salvador no ha existido una cultura de cuidado y mantenimiento de la infraestructura escolar como parte de sus valores y prácticas.
- No hay una cultura en la comunidad educativa para que los centros escolares sean un lugar digno para el aprendizaje de las niñas, niños y adolescentes.
- La vulnerabilidad medioambiental del país incluye constantes inundaciones, terremotos y sequías.
- Falta de voluntad política de los diversos gobiernos nacionales y locales para invertir en infraestructura y mobiliario escolar.

Sujetos más afectados

Se trata de los niños, niñas y adolescentes que actualmente participan del sistema educativo y de aquellos que en los próximos años han de ingresar particularmente de aquellas niñas, niños y adolescentes procedentes de zonas rurales. Adicionalmente, serán afectados los equipos docentes y las comunidades donde se establecen las infraestructuras escolares.

Posible evolución de las brechas

La información oficial advierte claramente que el estado de la infraestructura escolar demanda acciones inmediatas, pues, en caso de postergarse, podrían constituirse en un grave daño para muchos niños, niñas y adolescentes. Esto comprometería seriamente al MINED y especialmente a todo el Sistema Nacional de Protección.

De continuar así, los centros escolares se vuelven menos atractivos para las niñas, niños y adolescentes, así como para el aprendizaje. Por el contrario, se perfilan como una amenaza para la continuidad y permanencia en el sistema educativo.

Si la política de infraestructura logra acuerdos políticos y los presupuestos suficientes es muy probable que en los próximos dos o tres años las escuelas comiencen a transformar sus condiciones hacia un diseño más inclusivo, a mejorar las condiciones de seguridad y disminuir el riesgo ambiental.

3.5 Brechas en derechos a través de la educación

-Brecha 4. El enfoque tutelar limita el desarrollo pleno de niñas, niños y adolescentes en los ámbitos familiar, comunitario y educativo

- **Descripción de la brecha**

A pesar de que el marco normativo está centrado en el enfoque de derechos de la niñez y adolescencia y de que se han realizado algunas acciones para difundirlo, en la comunidad y en la escuela se continúa orientando las relaciones con el enfoque tutelar.

- **Hallazgos**

El trabajo de campo realizado para el presente estudio muestra que a pesar del desarrollo que tiene la legislación salvadoreña y el Sistema de Protección Integral de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, las relaciones establecidas en el entorno comunitario y educativo siguen siendo correspondientes con el enfoque tutelar.

El enfoque tutelar no reconoce al niño y a la niña como sujeto de derechos: como alguien que puede tomar decisiones, pensar, actuar. Lo advierte como alguien con la necesidad permanente de ser “protegido” y sin capacidades para aprender a defenderse y generar procesos progresivamente.

El presente trabajo encontró en los 10 focos de vulneración estudiados, varias situaciones que corresponden con el enfoque tutelar y se desarrollan, por lo dicho en las entrevistas, en diferentes ámbitos: la comunidad, la familia y la escuela.

Los castigos físicos a niñas, niños y adolescentes de parte de sus padres y madres con intenciones de “corregirles” son una evidencia práctica del enfoque tutelar. Esto ocurre con mucha frecuencia y fue declarado por estudiantes consultados en el 100% de los focos de vulneración donde se entrevistó.

El estudio -en su fase de campo- identificó casos relativos a niños y niñas que trabajan por decisión de sus padres. En muchos de los casos trabajan y estudian, pero se ven obligados a abandonar la escuela cada cierto tiempo, dados los requerimientos laborales que cumplen.

El estudio detecta que en 6 de los 10 focos de vulneración, los padres y madres tuvieron manifestaciones relativas a que era importante ponerles atención a sus hijas e hijos, y relacionaban esta importancia con corregirles oportunamente, utilizando desde

regaños, llamadas fuertes de atención y hasta castigos físicos si era meritorio.

En las entrevistas al profesorado se pudo apreciar que consideran la LEPINA como un instrumento importante para beneficio de la niñez y adolescencia salvadoreña. Sin embargo, algunos consideran que es un instrumento que ha hecho perder poder de “corrección” a las madres, padres y cuidadores, así como al centro educativo. Expresiones que aluden lo planteado se identificaron en 7 de los 10 focos de vulneración.

Se advierte que en los casos de niñas embarazadas las opiniones del profesorado varían un poco, pero se mantienen en una visión tutelar. Algunas personas del sector docente piensan y expresan que a la niña embarazada no hay más remedio que aceptarla en la escuela “porque así dice la Ley”; otros dicen que “es una decisión privada entre padres y madres de familia junto a la niña”. También hay quienes opinan que “cualquiera sea la decisión estará bien”. Solo en dos de las entrevistas a docentes se escuchó planteamientos expresando que las niñas tienen derecho a educarse y la escuela debía tomar medidas para apoyarle en su proceso.

En cuanto a la participación del estudiantado en la vida escolar, se sabe que la normativa plantea la importancia de sus aportes en la construcción de la propuesta pedagógica del centro educativo y en labores de representación de sus compañeros y compañeras, ya sea en el gobierno estudiantil o en el Consejo Directivo de la escuela. En las entrevistas realizadas el tema no apareció; sin embargo, se conoce que estas estructuras han aportado al desarrollo democrático de la institución educativa y de las tareas de carácter logístico y protocolario que les han asignado en las escuelas. En los temas de fondo del quehacer pedagógico, del perfil de las clases, de lo que desean aprender y desarrollar el estudiantado no tiene posibilidades de incidir.

Otra expresión del enfoque tutelar apareció cuando algunos de los Alcaldes entrevistados manifestaban que sus acciones en favor de la educación del municipio se concentraban en entregar implementos deportivos, piñatas, dulces o hacer actividades recreativas para la gente. "Es común recibir solicitudes de las escuelas y entregarles recursos para resolver asuntos de infraestructura, servicios básicos

o cubrir alguna otra necesidad puntual", manifestaron.

En síntesis, el enfoque tutelar está muy vinculado con las maneras de relación establecidas por los sujetos en la comunidad. Surge en lo cotidiano de las relaciones entre las personas e instituciones.

• **Análisis causal**

Causas inmediatas:

- Las acciones emprendidas por el Estado y la sociedad civil, con la intención de dar a conocer y concientizar el nuevo marco de relaciones sociales promovidas por la LEPINA no han sido suficientes, no han alcanzado a impactar significativamente las creencias y prácticas de las personas.
- La poca difusión de la Doctrina de Protección Integral que favorezca la comprensión, la interiorización y la toma de compromiso de parte de la ciudadanía.

Causas subyacentes:

- Hace falta articulación de esfuerzos entre los organismos civiles y el Estado, y entre las organizaciones del Estado mismo, para determinar una estrategia de múltiples facetas, dirigida a variadas poblaciones.

Causas profundas:

- Naturalización de la cultura de violencia en el país, ya que las personas adultas siguen pensando que cualquier acción violenta es normal para "corregir al menor"
- Falta de voluntad política de las entidades nacionales y municipales para avanzar en un proceso sostenido de formación de nuevas maneras de pensar y relacionarse con el marco del enfoque de derechos.
- Burocratización del Ministerio de Educación

Sujetos más afectados

Los mayores impactos recaen sobre las niñas, niños y adolescentes que viven en condición de pobreza extrema y en hogares que presentan desintegración familiar,

que están a cargo de parientes, vecinos, amigos; así como quienes se desarrollan en diferentes escenarios de relaciones con enfoque tutelar.

Posible evolución de las brechas

La vigencia práctica del enfoque tutelar es algo que amerita la construcción de nuevas referencias conceptuales, nueva visión y, desde luego, nuevas formas de actuación y/o de relación, que son de carácter gradual y de largo plazo. A medida se generen los aportes específicos en materia, es bastante probable que se comience a desaprender el enfoque tutelar y gradualmente se vaya avanzando hacia las nuevas relaciones.

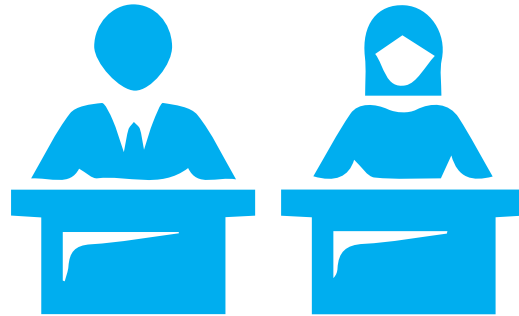
Se considera probable que si se mantiene en práctica el enfoque tutelar, por muy bien organizado que se encuentre el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia no avanzará en lo relacionado a cambiar paradigmas.

3.6 Análisis de roles, responsabilidades y capacidades

Luego de revisar las brechas que el análisis situacional destaca para el eje de educación, resulta importante determinar los diversos titulares involucrados por ley en la atención a las mismas. Sin embargo, se considera necesario tener claridad de que la problemática alrededor del derecho a la educación, como cualquier otro derecho de la niñez y adolescencia, representa un compromiso de toda la sociedad.

Las brechas destacadas en el estudio son, fundamentalmente, de carácter estructural y cultural; es decir que están situadas en las relaciones sociales, en las creencias construidas a lo largo de la historia, en el manejo del poder, en la tenencia de recursos y más. Por esta razón, es lógico suponer que el esfuerzo para transformarlas no puede limitarse a los actores locales, ni a quienes participan en la escuela. Son clave, sí, pero un desafío como el planteado amerita el concurso sostenido de agentes con posibilidades de incidir y decidir sobre asuntos estratégicos y estructurales de la educación en el mediano y largo plazo.

3.5.1 Titulares de obligación



El Ministerio de Educación -con sus unidades centrales, departamentales y locales- es el principal responsable de generar las propuestas técnicas necesarias y la gestión al interior del Estado, para favorecer los incrementos presupuestarios que la situación socioeducativa demanda. Además, es el responsable de garantizar la implementación, la sostenibilidad y el cumplimiento de las principales políticas que en función de los derechos de la niñez y adolescencia sean impulsados. Al respecto, el acceso, al igual que la calidad y la equidad de la educación son determinantes.

En el nivel central del MINED existe mucha burocratización que impide avanzar de forma expedita hacia los objetivos planteados en las políticas y normativas.

La responsabilidad aludida al MINED se distribuye a nivel departamental, donde un Director o Directora tiene la responsabilidad de generar las condiciones para concretar lineamientos venidos desde las autoridades centrales. En el nivel departamental existe un personal burocratizado, con pocos recursos para desplazarse por las distintas escuelas y con poca experiencia de coordinación en el territorio; de acompañamiento y apoyo a la labor pedagógica y de diálogo sobre las apreciaciones y recomendaciones de la comunidad al trabajo educativo.

A nivel de escuela, se cuenta con personal variado en su actitud y en su formación.

Además, con escasa experiencia de coordinación, de diálogo con la comunidad y de reflexión y sistematización de su práctica pedagógica. Adicionalmente, la entidad escolar no cuenta con los recursos suficientes y pertinentes para desarrollar las competencias requeridas para la vida e incluso, ni las previstas curricularmente. Por último, la escuela salvadoreña, con excepciones, no trabaja para construir tejido social en sus zonas de influencia. De manera que es probable que esto tenga relación con sus capacidades y con la comprensión de sus roles históricos.



El CONNA, como responsable de la Política y del Sistema, tiene la potestad de gestionar la obtención del presupuesto estatal para las diferentes áreas sociales relacionadas con los derechos de la niñez. Actualmente, se trata de una entidad fortalecida, que actúa con mucha motivación e incidencia en el espectro público y privado.

Las Alcaldías o municipalidades. Se trata de instancias con poder de decisión local y con recursos que se pueden orientar hacia las prioridades educativas. Las municipalidades podrían asumir el reto de la educación inicial, especialmente, en la modalidad comunitaria. Esto significa que pueden apoyar a las personas cuidadoras, a las educadoras o a las madres y padres dedicados a este esfuerzo. Además, pueden esforzarse porque las niñas, niños y adolescentes que están excluidos del

sistema educativo puedan estimularse para ingresar o reingresar al mismo, facilitando recursos o gestiones que deban hacerse ante sus padres y madres de familia u otros involucrados.

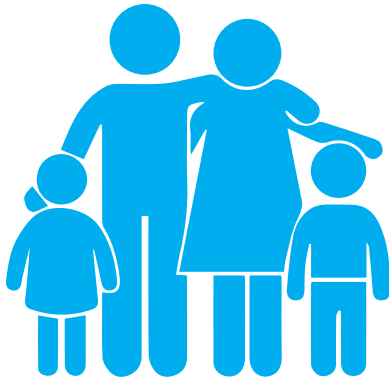


Los actuales Concejos Municipales se integraron en los primeros meses del presente año y probablemente no conocen de la LEPINA y sus implicaciones en la administración local y en su accionar en educación.

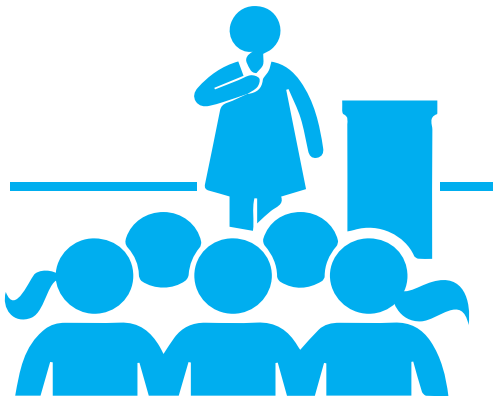
Las instancias municipales, especialmente del interior del país, con excepciones, suelen ser instancias débiles administrativamente, con escasas recaudaciones de impuestos locales y poco acostumbradas a asumir retos de largo plazo, como el que implica el tema educativo.

3.5.2 Titulares de responsabilidad

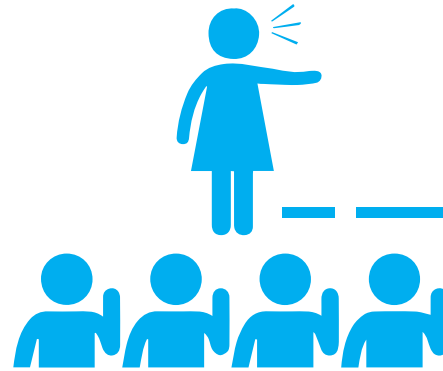
Las familias. Son agentes claves en este proceso. Su responsabilidad, además de prodigar de un ambiente sano, marcado por relaciones positivas en el hogar se amplía hasta el logro de que la niñez y la adolescencia acudan a diario a la escuela, que atiendan sus tareas y participen de las actividades de la comunidad educativa en general.



La familia se encuentra debilitada y posiblemente confundida en muchos aspectos relacionados con el tema de los derechos. La visión tutelar (y problemas como el trabajo infantil y otros) predomina en la familia, por lo que hace falta fundamentar y apoyar la reflexión sobre la importancia estratégica de cambiar las visiones y relaciones que se tienen sobre la educación. La familia debe denunciar situaciones que ocurren en las instancias educativas ya sea que directa o indirectamente vulneren a sus hijos e hijas.



Los liderazgos comunitarios. Se trata de Juntas directivas, gremios o instancias de la comunidad con posibilidades de presionar a nivel municipal las decisiones pertinentes, en particular, lo concerniente a la primera infancia que es el grupo etario con menor cobertura y atención integral. Pueden influir en las familias de las comunidades que representan sobre la necesidad de nuevas relaciones, nuevo tejido social y respeto a los derechos de la niñez y adolescencia.



Las organizaciones de la sociedad civil.

Tienen tres niveles de actuación: 1) Su papel se centra en continuar un esfuerzo ciudadano en favor del aumento al presupuesto a educación y de evidenciar las variadas inequidades que el sistema educativo padece, para que de ello emerjan políticas; 2) Las instituciones radicadas o con esfuerzos en las localidades tienen la potestad de impulsar proyectos de apoyo a las familias, para que comprendan la importancia del derecho a la educación. 3) Fortalecer a la niñez y a la adolescencia en la formas de participación cívica para influir en políticas educativas nacionales y especialmente locales.

Actualmente, se estima que la sociedad civil está bastante compenetrada de la necesidad de apostar fuerte al tema educativo y avanzar en sus alianzas y formas concertadas de incidencia y cooperación al Estado.

3.5.3 Titulares de Derechos

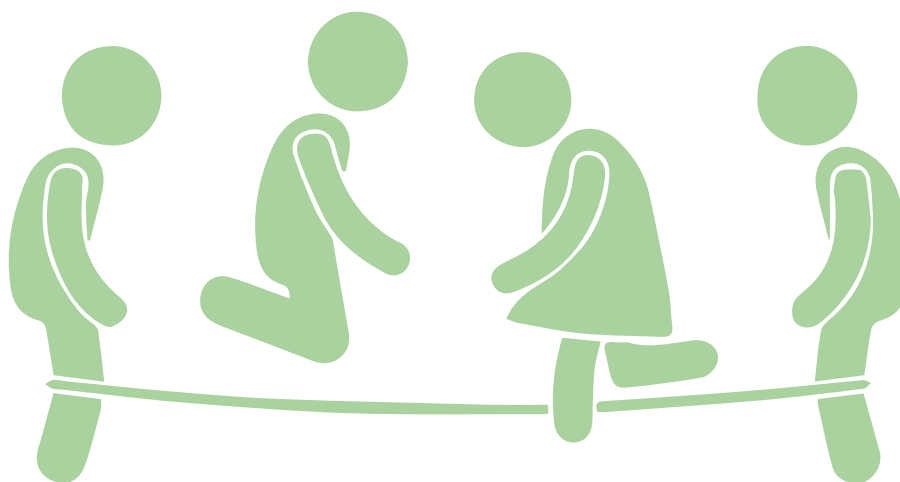


Las niñas, Niños y Adolescentes

Son fundamentales en este respecto y es determinante que asuman roles

organizativos para la participación en las decisiones trascendentales de su formación en la escuela. En este respecto, se considera vital su participación en la construcción de la propuesta pedagógica, de la valoración sobre las clases en las que participan, sobre la manera de distribuir el presupuesto escolar y las formas como generar respuestas, medidas para una mejor convivencia interna y con el contexto. Un colectivo estudiantil trabajando con la comunidad es deseable para reducir las posibilidades de violencia social en los entornos.

La participación estudiantil se encuentra debilitada; pues, se ha protocolizado y hasta burocratizado demasiado. Actualmente, sirve básicamente para representar a la escuela y realizar actividades poco estratégicas para la entidad educativa y para solventar problemas de fondo como la convivencia, los derechos, la actividad pedagógica y la violencia en sus comunidades.







04 Situación del ejercicio del derecho a la protección

4.1 Medidas generales para la implementación de la CDN-ONU: Recomendaciones CDN para Protección

En esta sección se plantean valoraciones sobre el estado de las medidas generales y recomendaciones que la CDN de la ONU ha sugerido a los países que ratificaron la Convención de los Derechos del Niño. Se asume que los compromisos variados asumidos por cada país han de materializarse en ajustes a las leyes vigentes o en la promulgación de nuevas normativas, así como en el desarrollo de concepciones y prácticas con vistas a favorecer el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia.

En 2009 se publicó la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA)³⁹, cuya finalidad es garantizar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos y facilitar el cumplimiento de los deberes de toda niña, niño y adolescente en El Salvador. La LEPINA responde al proceso de reforma legislativa necesaria para ajustarse a la Constitución de la República y a la normativa internacional en materia de Derechos Humanos, especialmente a la Convención sobre los Derechos del Niño, suscrita y ratificada por El Salvador, en 1990.

En su texto, la LEPINA plantea la necesidad de concebirle como instrumento para orientar una verdadera transformación cultural. En este sentido, se incita a cambiar las relaciones sociales de autoritarismo e inequidad existentes a lo largo de la historia del

³⁹ Diario Oficial de la República de El Salvador, número 68 del 16 de abril, San Salvador, 2009.

país, las concepciones tutelares que han predominado sobre niñez y adolescencia, así como las prácticas derivadas de ello.

A pesar de los avances, el Comité de Derechos del Niño: "...lamenta que la legislación nacional todavía no se ajuste a la Convención en algunos ámbitos, por ejemplo, en relación con los castigos corporales, la edad mínima para contraer matrimonio, el régimen de adopción y la administración de la justicia juvenil⁴⁰". Con excepción de lo referido a la edad de permiso para los matrimonios, los otros aspectos han tenido análisis y en algunos casos pronto tendrán transformaciones en la línea propuesta por CDN.

La LEPINA establece que la niñez y la adolescencia: "...nacen e inician su vida como seres completamente dependientes y sujetos plenos de derechos, constituyéndose como el sector más vulnerable de la sociedad...⁴¹". En vista de las repercusiones que los cambios en la legislación nacional, las dinámicas del contexto y la toma de decisiones de los gobiernos de turno puedan tener en materia de niñez y adolescencia es menester contar con una legislación que proteja y garantice su desarrollo integral.

El Comité de Derechos del Niño recomendó al Estado salvadoreño en 2010 que estableciera:

"...sin demora el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA), según lo previsto en la LEPINA, y que asegurara su funcionamiento eficaz mediante la creación de un órgano ejecutivo de alto nivel, con funciones de coordinación claras. Se deben asignar al CONNA recursos humanos y

40 Comité de los Derechos del Niño, Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención (CRC/C/SLV/CO/3-4), 53º período de sesiones 11 a 29 de enero de 2010.

41 Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia (UTE), Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia-LEPINA, San Salvador, 2009, página 1.

financieros suficientes para que pueda llevar a cabo sus funciones de coordinación entre los distintos sectores. A ese respecto, el Comité de los Derechos del Niño señala su Observación general N° 5 (2003), relativa a las medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. También recomienda reforzar el Sistema Nacional de Protección, incluidas las Juntas de Protección y los Comités Locales de Derechos, para que colaboren en la formulación de políticas respetuosas de las particularidades culturales, supervisen su aplicación y aseguren la participación de todos los interesados, incluidos los niños⁴²".

En relación a la observación anterior, es importante advertir que en El Salvador se constituyó el CONNA en el año 2011, como un organismo autónomo y rector de la política de protección integral de la niñez y adolescencia. Además, la LEPINA plantea la corresponsabilidad en el logro del desarrollo integral de la niñez y la adolescencia; es decir, advierte que la familia, la comunidad, la sociedad civil y el Estado son sujetos con responsabilidades u obligaciones en esta tarea.

Bajo ese idea, mandata la constitución del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (ver articulado del 103 al 113) y lo define así: "*Es el conjunto coordinado de órganos, entidades o instituciones, públicas y privadas, cuyas políticas, planes y programas tienen como objetivo primordial garantizar el pleno goce de los Derechos de la Niñez en El Salvador*⁴³". Además, plantea que debe estar conformado por variados organismos cuya actuación se desarrolla en los ámbitos nacional y local⁴⁴, tal como se presenta en el siguiente cuadro.

42 Comité de los Derechos del Niño, Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención (CRC/C/SLV/CO/3-4), 53º período de sesiones 11 a 29 de enero de 2010.

43 *Ibid.*, Art. 103, página 47.

44 *Ibid.*, Art. 105, págs. 47-48

Tabla 4. **Integrantes del Sistema de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia**

| Integrantes del sistema de protección | Ámbito de actuación | Definición |
|---|----------------------|--|
| Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA) | Nacional | Máxima autoridad del SPINA. Funciones principales: el diseño, aprobación y vigilancia de la PNPNA, así como coordinar, dirigir y evaluar el funcionamiento general del sistema de protección y a sus miembros. Se coordina con los demás órganos del Estado a través del MINED (Art 134-152). |
| Comités Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia | Local- Municipal | Instancias locales a nivel municipal que tienen la función de desarrollar políticas y planes locales en materia de derechos de la niñez y la adolescencia (Art. 153- 158). |
| Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia | Local- Departamental | Dependencias administrativas departamentales del CONNA. Su función es la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes a nivel local-departamental. Es una instancia de pre judicialización de los casos en los que se presume y/o compruebe alguna violación a los derechos humanos. Entre sus funciones están: recibir denuncias e investigar en su ámbito de competencia, de oficio o a petición de parte las situaciones que amenazan y/o vulneran los derechos de las niñas, niños y adolescentes, con la finalidad de aplicar las medidas administrativas de protección necesarias en favor de los derechos de la niñez y adolescencia (Art. 159-168). |
| Los miembros de la Red de Atención Compartida. | Nacional | Es el conjunto coordinado de entidades de atención a la niñez y adolescencia en el país. Las entidades miembros de la RAC, deben coordinar sus programas, servicios y actividades para garantizar la mejor cobertura nacional y local. Coordina el ISNA. Se integra Sociedad civil y Estado (Art. 169- 178). |
| Asociaciones de Promoción y Asistencia | Local | Pueden ser públicas o privadas, y son formas de organización para la protección local de los derechos. Están integradas por toda persona que desee participar en protección y apoyo de los derechos de la niñez y la adolescencia (Art. 193-198). |
| Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia | Nacional | Responde a directrices del CONNA; coordina y supervisa a los miembros de la RAC; desarrolla programas de protección, asistencia y educación para niñez y adolescencia cuyos derechos hayan sido vulnerados o se encuentren amenazados, así como con sus familias, entre otras funciones (Art. 179-191). |
| Órgano Judicial | Nacional | Participa en el sistema a través de tribunales competentes en materia, denominados “Juzgados Especiales y Cámaras Especializadas de Niñez y Adolescencia” (Art. 214). |
| Procuraduría General de la República | Nacional | Brinda asistencia legal a niños, niñas y adolescentes cuando su padre, madre, representante o responsable no pueda hacerlo. Debe brindar la asistencia debida a la niñez y adolescencia víctima de delitos (Art. 220). |
| Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos | Nacional | Debe avisar a la Procuraduría General de la República cuando tenga conocimiento de violaciones a los derechos de la niñez y adolescencia (Art. 220). |

Fuente: LEPINA, 2009.

El Comité también ha formulado recomendaciones relativas a la necesidad de prestar atención a la situación de los niños, niñas y adolescentes migrantes, especialmente de los no acompañados y en situación irregular (indocumentados). Asimismo, sugirió intensificar esfuerzos para prevenir este fenómeno a través de medidas como la sensibilización sobre los riesgos que esta situación tiene, además de promover las condiciones adecuadas para el reasentamiento y la reintegración de los niños, niñas y adolescentes con sus familias a su regreso. Insta a reforzar la cooperación bilateral, regional e internacional a este respecto.

Las acciones estatales al respecto fueron:

Conformación de una mesa de coordinación de las instituciones del Estado para velar por el adecuado retorno de la niñez y adolescencia que haya migrado en condiciones irregulares. Además, se planificaron y se han impulsado variadas acciones desarrolladas por diferentes instituciones, con el objetivo de prevenir el fenómeno de la migración. Se identifica un avance con la aprobación de la Política Nacional contra la Trata de Personas y su respectivo Plan de Acción. Se ha aprobado una Ley Especial contra la Trata de Personas que aborda la prevención, combate y atención a víctimas.

Además, en algunos municipios se ha optado por formular y aprobar sus propias ordenanzas contra la Trata de Personas; además, existe por parte del Consejo Nacional contra la Trata de Personas un accionar incipiente, principalmente, en la prevención del delito y la restitución de derechos de las víctimas. Aún se advierte poca capacidad de los funcionarios operativos y técnicos para el desarrollo de este tipo de casos.

Sobre el trabajo infantil la CDN recomienda esfuerzos del Estado por alcanzar los objetivos que se ha fijado de erradicar las peores formas de trabajo infantil en El

Salvador a más tardar en 2015 y todas las formas de trabajo infantil en 2020. Insta a transformar la normativa vigente en función de evitar las posibilidades de explotación de la niñez.

En materia de trabajo infantil se puede decir que los avances no son suficientes como para haber logrado erradicar el trabajo peligroso al 2015; sin embargo, actualmente, el trabajo infantil está regulado en la normativa (LEPINA). La legislación define la edad mínima que debe tener un adolescente para poder trabajar. Se especifican además las peores formas de trabajo infantil y se regula la participación de la niñez y adolescencia en este tipo de actividades. El Ministerio de Trabajo tiene el mandato de monitorear el cumplimiento de las condiciones laborales para la niñez que lo haga.

Con esfuerzos técnicos de la DIGESTYC, con asesoría del Ministerio de Trabajo y de OIT se ha logrado obtener información confiable y representativa a escala nacional para mejorar las estimaciones de trabajo infantil.

En relación a la falta de un sistema de justicia juvenil acorde con la Convención, no represivo, la CDN ha recomendado que se establezca un sistema de justicia juvenil acorde con la Convención. En materia, puede decirse de por lo menos tres avances:

- 1) No existe mora judicial. Es la única área dentro de todo el aparato estatal del Órgano Judicial donde no existe esta situación, siendo los jueces respetuosos de los plazos establecidos.
- 2) Se han desarrollado iniciativas de especialización de jueces y fiscales en materia de justicia penal juvenil.
- 3) La creación de las primeras oficinas resolutorias alternativas de conflictos de la Corte Suprema de Justicia, en las que aplica el enfoque de justicia restaurativa.

Las recomendaciones del Comité orientan en alguna medida la discusión que se presenta a continuación, ahora, referida a las brechas que en materia de protección pueden evidenciarse.

4.2 Brechas en el derecho a la protección

Brecha 5: El nivel de avance del Sistema Nacional de Protección no es el suficiente para garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes

• Descripción de la brecha

Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, conformado por instituciones públicas y organizaciones privadas (bajo el principio de corresponsabilidad) todavía no alcanza el nivel de instalación y funcionamiento requerido para cumplir con el marco legal salvadoreño.

• Hallazgos

El Salvador tiene avances importantes en materia de marco legal e incluso en la construcción del andamiaje que permitirá el desarrollo progresivo del Sistema de Protección Integral de Derechos de la Niñez y Adolescencia. A este respecto, además de la LEPINA -donde se define el Sistema- se cuenta con la Política respectiva y su plan de acción. En estos últimos documentos se encuentran, por una parte, las directrices para todos los integrantes del Sistema, la inversión que el Estado hará en materia de niñez y adolescencia, las formas de medir su ejecución y sus logros. Además, establecen las estrategias y las responsabilidades de los diversos titulares en el marco de la protección integral: Estado, familia y sociedad.

A nivel organizativo nacional, El Salvador cuenta con el CONNA como el ente rector de los esfuerzos del SNPINA; con un Comité

Técnico Coordinador del mismo y con la Red de Atención Compartida en proceso de construcción y articulación. Adicionalmente, el Sistema cuenta con tres Juzgados Especializados de Niñez y Adolescencia (JENA) y un sólido compromiso y apoyo de la sociedad civil organizada.

“Estas instancias -Las Juntas de Protección- han cumplido responsablemente, a pesar de contar con poco personal y pocos recursos. No cabe duda de la necesidad de continuar fortaleciéndolas, para que lleguen a ser lo planteado por la LEPINA”. (Entrevista con oficial de UNICEF, 2015).

Debe reconocerse que en el nivel local hay menos avance del Sistema de Protección, pero efectivamente mayores desafíos para la concreción del mismo. En este nivel se cuenta con 15 Juntas de Protección, con 20 Comités Locales de Derechos y el apoyo importante de algunas Alcaldías. Es de hacer notar que los 20 comités locales están en proceso de consolidación y funcionamiento y fueron elegidos en diferentes condiciones políticas lo que ha limitado concretar su estructura organizativa, roles y funciones. Hace falta la formación y acompañamiento técnico de parte de los equipos departamentales del CONNA. Por otra parte, no hay claridad de las funciones de la Red de Atención compartida (RAC) y las Asociaciones de Promoción y Asistencia (APAS).

Los hallazgos principales en este nivel son los siguientes:

- Hasta el 2014, las Juntas de Protección⁴⁵ han sido las unidades de mayor proximidad a lo local en la atención de niñas, niños y adolescentes vulnerados

⁴⁵ Las Juntas de Protección se ubican en las cabeceras de todos los departamentos, excepto en San Salvador, pues dada la concentración poblacional este departamento cuenta con dos, en dos municipios: en Mejicanos y en San Salvador.

en sus derechos individuales. Esta relativa cercanía a la población brinda posibilidades de recibir avisos, denuncias y tomar medidas administrativas antes de que se judicialicen los casos.

“Mi mamá me trata de “Perra”, solamente porque me comí algo que tenía ella en la refrigeradora”. (Entrevista colectiva a estudiantes, 2015).

Los datos que se presentan a continuación pueden ilustrar los avances, pero también parte de los desafíos que enfrenta el sistema a nivel local.

- En 2013, las Juntas de Protección recibieron más de 9 mil denuncias y atendieron a 11 mil 700 niñas, niños y

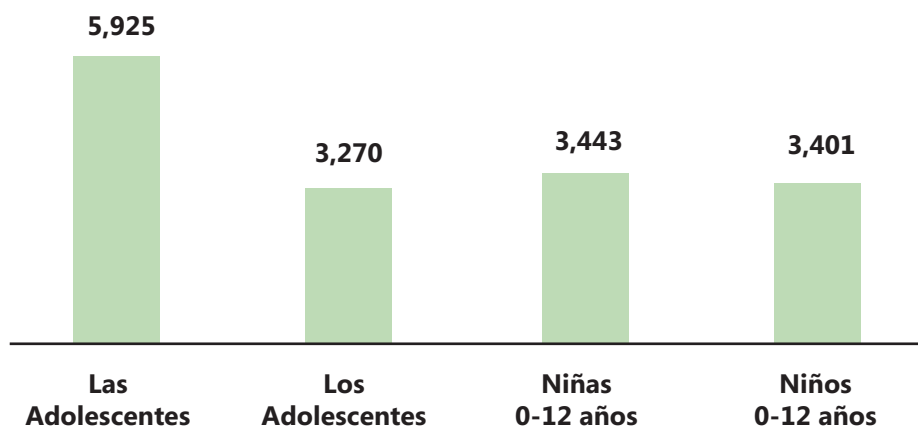
adolescentes. De estas denuncias, el 62.5% corresponden a violaciones al derecho a la integridad personal por violencia física y psicológica, el 11.1% corresponde a abuso y explotación sexual, el 3.8% al derecho a la educación y cultura y 1.9% al derecho a la salud⁴⁶.

- En 2014, se recibieron 14,280 casos de posibles vulneraciones o amenazas y atendieron a 16 mil 039 niñas, niños y adolescentes. De estos, 2 mil 860 se relacionaban con niñez migrante retornada.

46 <http://www.conna.gob.sv/index.php/component/k2/item/135-conna-inaugur%C3%B3-junta-de-protecci%C3%B3n-de-la-ni%C3%B1ez-y-de-la-adolescencia-dos-en-el-departamento-de-san-salvador.html>

Gráfica 3.

Cantidad de niñas, niños y adolescentes atendidos en 2014



Fuente: <http://www.conna.gob.sv/index.php/estadisticas/juntas-de-proteccion-2014.html>

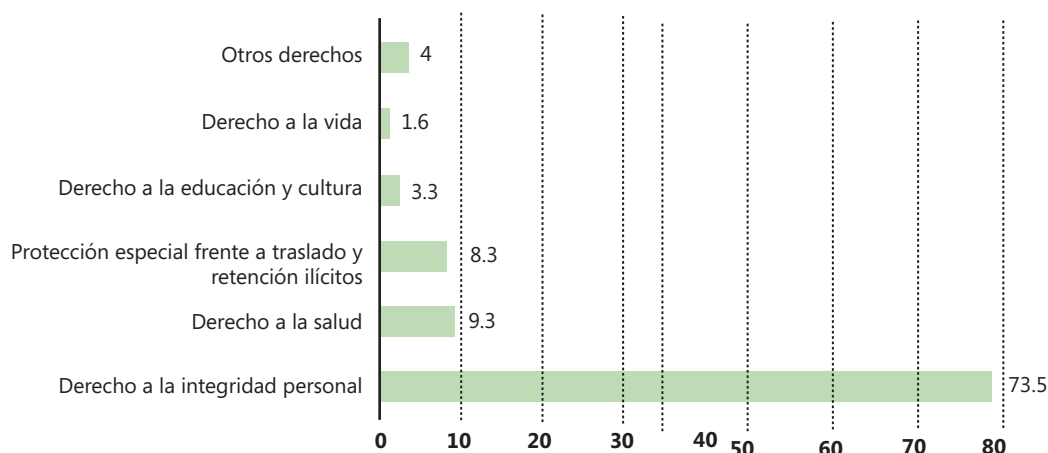
Al igual que en el año 2013, el derecho a la integridad personal es el que cuenta con mayor incidencia en las denuncias recibidas por las Juntas de Protección (73.5%).

En 2014, las Juntas de Protección realizaron un total de 3 mil 984 audiencias y

dictaminaron medidas administrativas de protección para 11 mil 880 casos. Los datos brindados por las Juntas de Protección, para los meses de enero a julio de 2015, muestran 9 mil 047 casos recibidos. De ellos, el 88.42% están en la modalidad de aviso; el 10.87% son denuncias y menos del 1% fueron

Gráfica 4.

Porcentaje de derechos con mayor incidencia de casos en 2014



Fuente: <http://www.conna.gov.sv/index.php/estadisticas/juntas-de-proteccion-2014.html>

actuaciones de oficio⁴⁷. La distribución porcentual de las presuntas víctimas vuelve a colocar a las niñas y adolescentes mujeres como mayoría con un 57.48%; mientras que a los niños y adolescentes hombres con un 38.66%. En un 3.87% de los casos se desconoce el sexo y la edad.

Por otro lado, el derecho a la integridad personal es el que presuntamente más se denuncia y más se vulnera (artículos 37, 38 y 39 de la LEPINA), al menos, eso indica la clasificación de casos y avisos que las Juntas de Protección han realizado en los últimos tres años.

"A mí, cuando me pegan en la casa lo hacen con cualquier cosa: mangueras, lazos, palos...".
(Entrevista colectiva a estudiantes, 2015).

⁴⁷ La modalidad de "Aviso" es el acto de informar en JP hechos que configuren una posible amenaza o vulneración de derechos. No es requisito registrar datos personales de quien avisa. En la modalidad de denuncia la persona perjudicada o no, informa un hecho o amenaza de vulneración. Requisito es registrar sus datos. La actuación de oficio: da inicio el procedimiento administrativo, cuando el CONNA conoce de una acción/omisión que es posible constituya amenaza o vulneración de derecho. Sin haber aviso o denuncia.

"Es difícil trabajar con otros sectores, pero en este Comité de Derechos hemos logrado hacerlo y queremos hacer cambios en el municipio. Que nos ayuden a encontrar cómo hacerlo".
(Declaración de Concejal de la Alcaldía y miembro del Comité de Derechos de Niñez y Adolescencia, 2015).

En relación al trabajo municipal, es importante señalar que COMURES es una instancia gremial que aglutina a las 262 Alcaldías del país, al tiempo que es miembro del CONNA. Pese a ello, hasta la fecha no ha logrado integrarse sistemáticamente al Consejo. En alianza con UNICEF y otros organismos no gubernamentales ha estado favoreciendo el acercamiento de las Alcaldías al tema de niñez y adolescencia en el marco de la LEPINA. Así, se han desarrollado algunas actividades⁴⁸ en las que se informa sobre la legislación, el Sistema de Protección Integral, la importancia y las estrategias para el trabajo con primera infancia, la erradicación del trabajo infantil y otros temas asociados a los derechos de la niñez y adolescencia.

⁴⁸ Para ver actividades de las alcaldías relacionadas con la construcción del SNPINA: web: www.comures.org.sv/

A poco más de 5 años de la promulgación de la LEPINA, a nivel nacional solo se han constituido 20 Comités Locales de Derechos de Niñez y Adolescencia, y, tal como se mencionó, están en proceso de consolidación y funcionamiento. Como parte de este estudio se visitó y entrevistó a miembros de dos de los Comités instalados y encontró que reconocen el aporte y compromiso de sus Alcaldías y de las ONG aportando al esfuerzo local.

Además, las personas entrevistadas expresaron la necesidad de formación. Resulta

interesante destacar que el tipo de formación solicitada no se limita al conocimiento de la normativa o de las características del sistema de protección; sino que se centra en cómo hacer la transformación desde y con los contextos locales. Es decir que el interés está en encontrar cómo transformar la cultura y las relaciones en lo local, así como es El Salvador de hoy.

También sugieren que se dispongan más recursos para desarrollar la función encomendada de forma pertinente.

• **Análisis causal**

Causas inmediatas:

- Entre las principales se pueden mencionar el todavía limitado presupuesto oficial que se asigna anualmente para el funcionamiento del Sistema de Protección.
- No todas las Alcaldías cuentan con Unidades técnicas dedicadas al tema de Niñez y Adolescencia y tampoco todas tienen políticas orientadas hacia esta población. Además, mucho de su accionar se limita a asistencialismo y búsqueda de réditos políticos.
- Los Concejos Municipales se instalaron el presente año. En muchos de ellos las autoridades son nuevas y posiblemente recién están conociendo los planteamientos de la LEPINA. Esta es una situación cíclica que se repite después de cada proceso electoral.
- COMURES no se ha integrado plenamente al CONNA, posiblemente por razones de índole político y partidaria.

Causas subyacentes:

- Las capacidades instaladas de las instituciones del Estado son insuficientes para un desarrollo del Sistema de Protección que les está demandando conocimiento profundo y nuevas prácticas sobre el enfoque de derechos.
- Los gobiernos municipales no están siendo orientados ni incentivados adecuadamente por su instancia gremial, para asumir el desafío de la protección integral de derechos de la niñez y adolescencia.

Causas profundas:

- Se advierte una débil voluntad política en el tema de niñez y adolescencia, especialmente, entre los gobiernos municipales y las instituciones del Estado en general.

- Culturalmente, en las instituciones del Estado y la familia predomina un enfoque tutelar en las relaciones.
- Los asuntos relacionados a la niñez son muy susceptibles de ser manejados políticamente pero no necesariamente apegados a derecho, sino como una manera de atraer votos.
- La violencia social está generando que el Estado oriente parte de sus fondos a temas que no son la niñez y adolescencia (seguridad, represión, mano dura, militarización, aumento de penas a adolescentes en conflicto con la ley, etc.).

Sujetos afectados

Principalmente, son las niñas, niños y adolescentes de todo el país, dado que el desarrollo insuficiente del Sistema les mantiene vulnerables en grados distintos. Existe mayor énfasis en aquellas zonas en donde la violencia se ha agudizado o viven en familias desintegradas por diferentes factores. También, en aquellos lugares donde están funcionando adecuadamente los instrumentos del sistema, la vulneración o amenaza se presume menor.

Posible evolución de la brecha

La continuidad de las condiciones descritas puede provocar:

- Que las instancias del Sistema creadas al momento para el ámbito local (JP, Comités locales) se saturen aún más y se desgasten significativamente, al grado de perder capacidad de respuesta, credibilidad, provocando retrocesos en los pocos avances hacia una cultura de denuncia que ya se advierte en los datos.
- La baja articulación y voluntad política de las instituciones que conforman el Sistema de Protección puede provocar que se reduzca el impulso y la motivación que buena parte de la sociedad civil a nivel -nacional y local- que está involucrando en este esfuerzo.
- En el caso particular de los derechos colectivos y difusos, si los Comités locales

de Derecho Continúan funcionando como hasta ahora, no habrá posibilidades de respuesta inmediata a las vulneraciones de derecho, lo que podría derivar en una pérdida de motivación para los miembros que lo componen.

-Brecha 6. A pesar que en el marco legal salvadoreño se reconoce el rol fundamental de la familia, se identifican pocos esfuerzos enfocados en fortalecerles de manera significativa

• Descripción de la brecha

A pesar de que todo el marco legal y los propios sujetos expresan la importancia de la familia en el Sistema de Protección, incluso, considerando que reconocen sus debilidades y actuaciones tradicionales, contrarias a lo que predica el marco legal, se identifican pocos esfuerzos de fortalecimiento para estos grupos clave.

“No cabe duda que las familias son determinante sujeto en este proceso, por eso necesitamos trabajar más con ellas y reconocer su diversidad de composiciones y de los diversos contextos en los que se ubica. Tenemos que pensar en programas donde la familia también sea sujeto”. (Entrevista colectiva a representantes de organismos de sociedad civil, 2015).

- **Hallazgos**

Tanto la CDN como la LEPINA advierten que la familia es fundamental en la protección de la niñez y adolescencia. En este sentido, debe suponerse que buena parte de los esfuerzos del Sistema de Protección deben orientarse hacia ella, intentando fortalecerle con nuevas visiones y prácticas consecuentes con el predicado del enfoque de derechos. Sin embargo, la familia, que se constituye como pilar del Sistema de Protección, lejos del ideal propuesto por la ley y exigido por el Sistema, se constituye en uno de los entes con mayores cuestionamientos y denuncias.

“Los padres y madres de familia le pegan con lazos y correas por desobediente y por salir a jugar con los vecinos”. (Entrevista con niños y niñas 2015).

Abandono, abuso y maltrato son situaciones que niñas, niños y adolescentes enfrentan en sus respectivas familias. En El Salvador uno de cada tres niñas, niños y adolescentes vive en un hogar en el que falta uno o ambos padres. Además, en muchos hogares aún persisten prácticas de crianza que incurren en golpes, gritos y humillaciones para imponer disciplina. En la mayoría de situaciones de abuso sexual en adolescentes mujeres se identifica como victimario a un familiar o al novio de la víctima⁴⁹. El trabajo de campo también brindó evidencia testimonial de la posesión, consumo y comercialización de drogas en hogares en los que habitan niños, niñas y adolescentes. En general, se trata de reconocer que la familia es el espacio clave a transformar; que se necesitan nuevas relaciones sociales a fomentar en ella y que deberá hacerse a través de toda la oferta programática posible, pero con pertinencia.

En el desarrollo del presente estudio se revisaron las páginas web de las entidades registradas en la RAC, con la finalidad de encontrar los programas de fortalecimiento familiar que desarrollan. El resultado es que

49 CONNA. Memoria de Labores 2014- 2015.

tan solo 18 de los 51 entes inscritos cuentan con programas referidos a la familia. Aunque debe aclararse que para objeto de este estudio no se hizo una evaluación de los mismos ni se valoró si se articulan al predicamento de la LEPINA.

Adicionalmente, el ISNA, ente coordinador de la RAC, tiene programas denominados como *fortalecimiento familiar* y que concreta a través de las municipalidades⁵⁰. Dichos programas son susceptibles de clasificarse en:

- a) Programas que efectivamente funcionan para brindar apoyos concretos a las familias, especialmente, cuando tienen que dedicarse a actividades laborales. Estos son los programas como: Centros de Bienestar Infantil-CBI, CAI, CDI- o modalidades similares, a través del cuidado y la educación inicial de sus hijos e hijas.
- b) Programas orientados a apoyar a las familias y especialmente a las mujeres en el fortalecimiento de capacidades productivas. Estos programas permiten participar en cursos de formación, seminarios para aprender oficios y favorecer pequeños emprendimientos, creando círculos de trabajos y propuestas; capacitando mujeres y jóvenes sin trabajo y en situación de riesgo social.
- c) Un tercer grupo refiere acciones de apoyo en especies para las familias. Al respecto se pueden entregar becas, dotación de paquetes agrícolas, entregas de abonos y semillas (apoyo temporal).
- d) Orientación sobre prácticas de crianza y transversales (equidad de género). Sensibilizar a padres y madres para cambiar prácticas de crianza, así como lograr una cobertura eficiente y de calidad.
- e) Atención en salud: consultas preventivas, consultas ambulatorias, entrega de medicamentos, clínicas empresariales, nutrición e higiene.

50 CONNA. Memoria de Labores 2014- 2015.

- f) Divulgando y promoviendo buenas prácticas. Divulgando las estrategias de prevención de violencia, involucrando a las familias.
- g) Educación. Brindar intervenciones psicoeducativas a niñas y niños con problemas de aprendizaje para mejorar su desempeño educativo y personal.

A pesar de estos programas que el ISNA impulsa, debe reconocerse la necesidad de expandirlos y ampliar la oferta de programas de manera que den respuesta a los problemas de vulneración de derechos que actualmente tienen los niños, niñas

y adolescentes, además de orientarlos a fortalecer las áreas de oportunidad que la familia tiene.

Se ha identificado un esfuerzo reciente del CONNA que está desarrollando un programa radial⁵¹ sobre disciplina positiva, dirigido a las familias. El programa busca ser un espacio de orientación, consejería y reflexión para que las familias cuenten con herramientas para educar a sus hijos e hijas sin dañar su integridad física, moral y psicológica, tal y como lo demanda la LEPINA.

⁵¹ Programa radial llamado "Hablá Conmigo", transmitido en las radios miembros de la Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador (ARPAS).

- **Análisis causal**

Causas inmediatas:

- La instalación del Sistema de Protección es reciente y la mayor parte de las entidades que lo integran están iniciando los ajustes necesarios para orientar sus esfuerzos específicos hacia la implementación de programas con enfoque de derechos dirigidos a las familias.
- No todas las entidades están inscritas en la RAC ni tienen las condiciones para discutir sobre estrategias compartidas o articuladas.
- No hay articulación entre las entidades del Estado para promover alternativas encaminadas a fortalecer a la familia desde la escuela y la comunidad.

Causas subyacentes:

- Las concepciones tradicionales de la familia nuclear que se han tenido sobre la familia desde las organizaciones civiles y desde el Estado dificultan el establecimiento de programas pertinentes y adecuados.
- El clima de violencia social que afecta a la niñez y la adolescencia impulsa a que las instituciones que dictan la política pública y a que quienes legislan al respecto o tengan la posibilidad de decidir prioridades (en el Estado o en la sociedad civil) se inclinen por estrategias de atención directa con niñas, niños y adolescentes, sin tomar en cuenta el entorno familiar.

Causas profundas:

- Por otro lado, la pobreza y los patrones culturales repercuten en las prácticas de crianza y constituyen un factor que potencia el desconocimiento y la falta de apropiación del núcleo familiar sobre temas relacionados con los derechos de la niñez y adolescencia.

- Políticas y programas incipientes que no son suficientes ni pertinentes para el desarrollo del rol fundamental de la familia.
- Falta de voluntad política para la inversión pública en programas que den respuesta al rol que la LEPINA establece a la familia.

Sujetos afectados

Los sujetos principalmente afectados son las niñas, niños y adolescentes de todo el país. Sin embargo, se identifica mayor afectación en grupos específicos como: niñas y niños descendientes de migrantes; así como adolescentes y jóvenes reclutados o amenazados por pandillas. Dado que el desarrollo del Sistema es insuficiente se mantienen vulnerables en grados distintos.

Posible evolución de la brecha

El Sistema de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia tiene mayores posibilidades de desarrollo efectivo, al avanzar hacia la configuración articulada de programas e intervenciones que potencien la transformación de las relaciones familiares, de las relaciones sociales y de los paradigmas obsoletos sobre la niñez y adolescencia. Pues ello impactaría, positivamente, las prácticas de crianza y permitiría que la familia se conciba como sujeto clave.

Por otra parte, si no se dispone de los recursos para que el ISNA amplíe su base de programas y su propia capacidad para desarrollarlos, podría quedar solamente en intenciones el trabajo en el ámbito familiar.

De mantenerse así y no trabajar las causas profundas, no se avanzaría en esta temática y la brecha se mantendría o se ampliaría.

-Brecha 7. A pesar de la existencia de programas implementados por parte de los titulares de obligación y de responsabilidad para la atención de niños, niñas y adolescentes, estos son

insuficientes y no especializados, para atender la diversidad de condiciones

• Descripción de la brecha

A nivel nacional existe oferta de programas impulsados por el Estado y por la sociedad civil, pero hacen falta programas específicos, de carácter ad hoc y coherentes con la realidad que enfrenta la niñez y adolescencia: niños y niñas reclutados y obligados a pertenecer a pandillas; niñas obligadas a ser parejas de pandilleros (secuestro); niños, niñas y adolescentes obligados a cometer ilícitos relacionados con la extorsión y la distribución de drogas; niños, niñas y adolescentes que desertan de los centros escolares porque estos no son seguros; migración irregular y trabajo infantil. La respuesta debe aportar a protegerles integralmente mientras las condiciones de vulneración lo exijan.

• Hallazgos

Actualmente, en El Salvador se pueden identificar variadas situaciones de vulneración hacia la niñez y la adolescencia. Muchas de ellas corresponden con viejos fenómenos históricos, lastres como el trabajo infantil, el maltrato en el hogar y otros para los que algunas instituciones ya han desarrollado experiencias y programas de intervención.

En ocasiones, los programas pueden ser "específicos"; es decir, se orientan a una población determinada y plantean objetivos muy concretos, pero no necesariamente corresponden parcial ni plenamente con la nueva diversidad de situaciones que la niñez y adolescencia enfrenta en el país, especialmente en la última década.

“Ahora tenemos muchas situaciones nuevas para las que no contamos con una respuesta específica adecuada, que ayude a la niñez y adolescencia a protegerse y a salir de las situaciones de vulneración en plazos razonables. Un buen aporte de las entidades de la sociedad civil puede ser este”. (Entrevista con Oficial de programas UNICEF, 2015).

Esta realidad enfrentada también pone en dificultades al personal docentes y a quienes impulsan procesos usando viejas fórmulas para lograr resultados diferentes.

“Un importante esfuerzo de la RAC será la de generar los programas que el nuevo contexto requiere. Niñez y adolescencia enfrentan situaciones específicas y debemos ofrecerles respuestas”. (Entrevista con Directora Ejecutiva de CONNA, 2015).

En las entrevistas colectivas con docentes en los focos de vulneración se escuchó con bastante frecuencia el comentario siguiente: “¿¿¿Y qué podemos hacer cuando nos llega un estudiante que es maltratado en su casa, al que lo están amenazando para que se vaya de la escuela o se meta a las pandillas....???” Esta expresión de relativa impotencia y de duda, advierte claramente los cambios ya detectados por el personal docente; sin embargo, no tiene respuestas ni estrategias pertinentes para enfrentar las problemáticas.

En el presente estudio se revisaron las páginas web del directorio de instituciones inscritas en la Red de Atención Compartida (RAC) y en ellas se conocieron sus ofertas programáticas⁵². Al respecto, entre los principales hallazgos puede comentarse la existencia de varios programas con la especificación, en algunos casos, sobre

⁵² Se revisaron las páginas web de las instituciones inscritas en la RAC a septiembre del 2015.

la población a la que se dirige o atiende. Sin embargo, lo específico no siempre corresponde a la condición, vulneración o amenaza a que está siendo sometida la niñez y/o adolescencia en los escenarios sociales actuales.

En algunos casos, los programas aluden denominaciones que refieren a los sujetos con un carácter general, tales como: “Niñez vulnerada.....” “Niñez en condiciones de acogimiento...”. En otros, las denominaciones son temáticas, ejemplos: “Prevención de vulneración de derechos y atención a la niñas y las adolescentes...”; “Programas de promoción, participación, prevención y sensibilización sobre los derechos de niñez y adolescencia”. El presente estudio no evaluó programas, pero detecta la ausencia de reconocimiento de las condiciones específicas enfrentadas actualmente por niñas, niños y adolescentes en sus contextos de actuación.

Entre las condiciones a que mantienen sometidas a la niñez y a la adolescencia, y para las que debería generarse respuesta protectora se encuentran:

- Niñas, niños y adolescentes extorsionados o amenazados.
- Niñas, niños y adolescentes que están siendo invitados o presionados para integrarse a las pandillas.
- Niñas que hayan sido abusadas por pandilleros u otros y que como resultado estén embarazadas.
- Niñas, niños y adolescentes que no estudian ni trabajan y que viven en contextos vulnerables.
- Niñas, niños y adolescentes involucrados en pandillas u otro tipo de colectivo delincencial y que, desde tempranas edades, están siendo utilizados para delinquir.

- Niñas, niños y adolescentes que por variadas razones tienen que desplazarse dentro y fuera del territorio, que, además, enfrenta la pérdida de sus estudios como un hecho inminente.
 - Niños, niñas que habiendo estado junto a sus madres en condiciones de encierro, participando de los programas del ISNA en los centros de inserción social y en las cárceles de mujeres, que salen de estos centros a los 5 años sin que exista un programa de apoyo que permita adaptaciones menos traumáticas a los contextos.
 - Niñas, niños y adolescentes que han participado en pandillas u otras estructuras delictivas y quieren desertar de ellas.
 - Niñas, niños y adolescentes hermanos/ hermanas o familiares cercanos de pandilleros y que temen por sus vidas o han sido amenazados por su vínculo.
 - Otros.
- Esta diversidad representa solo una pequeña parte del universo constituido, en el que participa la niñez y adolescencia salvadoreña. Ante estas realidades de ofrecerse respuestas.

- **Análisis causal**

Causas inmediatas:

- Las instituciones dedicadas a la promoción de derechos han logrado cierto posicionamiento con los programas impulsados a la fecha, pero éstos no responden necesariamente a los problemas estructurales y a las vulneraciones que viven los niños y niñas en el país.
- Las instituciones de la RAC no cuentan con recursos suficientes para diseñar y sostener nuevos y variados programas de apoyo dirigidos hacia la niñez y adolescencia.

Causas subyacentes:

- Algunas instituciones no se han dado cuenta de que la situación problemática enfrentada por la niñez y la adolescencia ya cambió. Esto se debe, posiblemente, a la insuficiente investigación que se realiza sobre estos temas.
- La tendencia del discurso se mantiene en estos temas y no busca asumir acciones prácticas apegadas a los derechos. De ahí que se vuelve urgente asumir programas que tomen como base las realidades, ello implica un desafío de aprendizaje, de transformación conceptual y orgánica para las instituciones, en un contexto en el que no todas están conscientes ni comprometidas para hacerlo efectivo.

Causas profundas:

- La cultura institucional tradicional no asume retos de cambio radical del accionar.
- Las condiciones de violencia social limitan a las instituciones a la hora de desarrollar programas, lo que se traduce en riesgos laborales para el personal, ya que los problemas existentes no se están abordando adecuadamente.
- Persiste un modelo económico y social excluyente que no ofrece alternativas equitativas para favorecer a los más vulnerables.

Posible evolución de la brecha

Se advierte que si no se genera una respuesta programática adecuada al contexto actual, se corre el riesgo de que las entidades continúen desarrollando esfuerzos que no resolverían significativamente los problemas que enfrentan las niñas, niños y adolescentes en el día a día, vulnerando sus derechos. Esto, además, amenaza con colapsar aún más el Sistema de Protección.

-Brecha 8: Niñas, niños, adolescentes y jóvenes son las personas más vulnerables a los distintos tipos de violencia que en este momento vive El Salvador, viendo amenazada su integridad de manera permanente, incluso en los espacios en que debiesen sentirse protegidos

- **Descripción de la brecha**

Niños, niñas y adolescentes son las principales víctimas de asesinatos y abusos sexuales en el país, a pesar que la ley garantiza enfáticamente el resguardo de su integridad.

- **Hallazgos**

El derecho a la vida, sobrevivencia y desarrollo planteado por la CDN tiene su correspondencia en el artículo 16 de la LEPINA, que establece 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". La misma ley, en el artículo 37, ratifica y reitera el derecho de la niñez y adolescencia al respeto de su integridad y agrega que "no podrán someterse a ninguna modalidad de violencia, tales como el abuso, explotación, maltrato, tortura, penas o tratos inhumanos, crueles y degradantes". Y exige a

la familia, al Estado y a la sociedad proteger a las niñas, niños y adolescentes de cualquier forma de explotación, maltrato, tortura, abuso o negligencia que afecte su derecho a la integridad personal.

"Una compañera iba a comprar a la tienda y dice que solo porque el primo la vio se salvó de que abusaran de ella... un marero la iba a llevar a un rincón". (Entrevista estudiantes, 2015).

Sin embargo, en el país persisten vulneraciones como la violencia sexual y los homicidios, que cuentan a las niñas, niños y adolescentes entre sus principales víctimas.

Según datos oficiales, en El Salvador cada tres horas una niña, niño o adolescente es víctima de una agresión sexual⁵³, observándose que la amenaza de sufrir una agresión de este tipo está presente y en constante aumento desde el nacimiento hasta la adolescencia, y solo comienza a decrecer a los 20 años de edad.

En otras palabras, lo anterior significa que es el grupo de niñas, niños y adolescentes entre los 0 y 19 años quienes enfrentan el mayor riesgo de agresión, y entre estos, los más expuestos a ser agredidos están quienes tienen entre 10 y 19 años de edad.

Las fuentes primarias han permitido sistematizar evidencia testimonial que demuestra que en los contextos donde suceden las situaciones de abuso o vulneraciones son en aquellos donde se supone que las condiciones deben ser de protección. Así, la escuela, el hogar y la comunidad son escenarios donde se están violando los derechos de la niñez y adolescencia.

⁵³ Según la clasificación hecha por Medicina Legal, agresión sexual incluye violación, estupro y otro tipo de agresiones no especificadas.

“Un señor abusa de sus tres hijas y eso no me gusta”. (Entrevista a estudiantes, 2015).

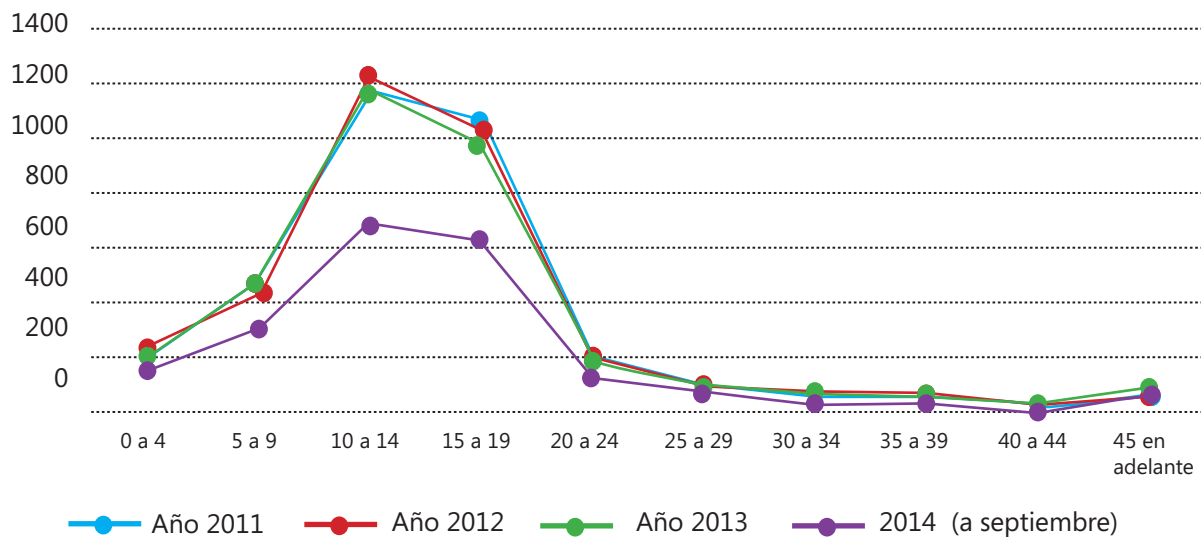
Pero lo que está sucediendo en las familias y en la escuela, constituyen una situación especial, considerando que muchos de los perpetradores de los abusos son las mismas personas que tienen la obligación de proteger a las niñas, niños y adolescentes.

Por otro lado, si se considera el número de homicidios como indicador determinante para medir el nivel de violencia de una sociedad, no resulta raro que El Salvador, con una tasa de homicidios de 41.2 por cada 100 mil habitantes en el año 2012; 39.5 en 2013; y 61.1 en 2014⁵⁴ haya sido calificado como uno de los países más violentos del mundo por UNDOC⁵⁵ y el más violento del continente, solo después de Honduras.

54 Ávalos J. El Salvador con Menos Homicidios en C.A., pero tendencia alcista. La Prensa Gráfica.

55 UNDOC, 2013.

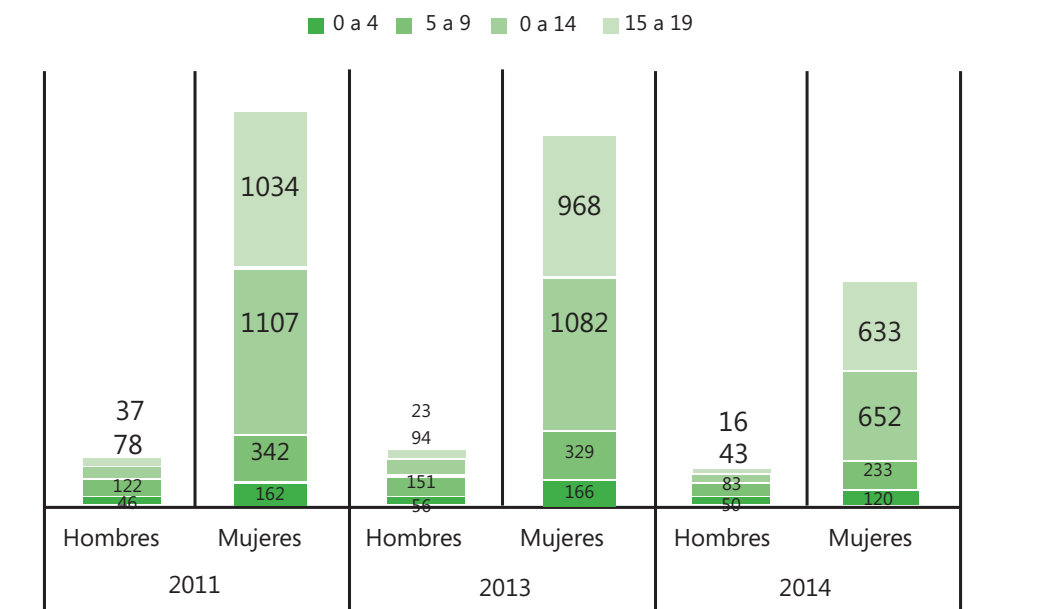
Gráfica 5. **Casos de agresión sexual 2011-2014**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Medicina Legal.

El gráfico siguiente muestra que las niñas y las adolescentes entre los 10 y 19 años son las mayores víctimas de agresión sexual, constituyendo el 90% de las víctimas.

Gráfica 6. **Casos de agresiones sexuales 2011, 2013 y 2014 por sexo y grupo de edad**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IML 2011, 2013 y 2014.

La gravedad de este dato, respecto al propósito del estudio, radica en que el país encabeza la lista de los cinco países con la tasa de homicidio juvenil más alta del mundo (92 por cada 100 mil habitantes, en 2011) y que a pesar de las medidas preventivas y represivas implementadas, las estadísticas de homicidios se mantienen e incluso, han tendido a aumentar en el último año, afectando con especial saña a adolescentes entre los 10 y 19 años de edad.

El Observatorio de Derechos de la Niñez y la Adolescencia advierte que: *“Según estadísticas del Instituto de Medicina Legal, durante el segundo trimestre del año 2015 se reportaron 194 homicidios de niñas, niños y adolescentes, de 0 a 17 años de edad. De*

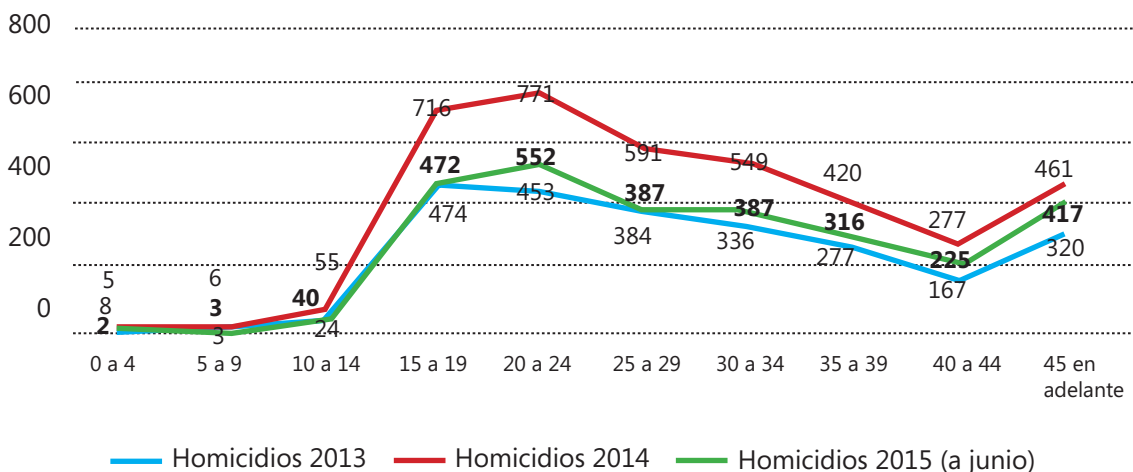
enero a agosto de 2015, han sido asesinados 420 menores de edad. Entre enero y el 11 de agosto de 2015 se registró un total de 3,603 muertes violentas, de las cuales el homicidio de jóvenes representa el 33.38 por ciento del total.” Se trata de una situación complicada.

Hasta agosto de 2015, la tasa de homicidios en el país alcanzó la cifra de 91.1 por cada 100 mil habitantes⁵⁶, sobrepasando a Honduras; y convirtiéndose en la mayor tasa de homicidios entre los países en situación de no conflicto bélico en el mundo.

⁵⁶ Valencia Roberto. La tasa de homicidios en El Salvador supera a la de Honduras. Actualizado, 24 de agosto de 2015. <http://www.elfaro.net/es/201508/noticias/17286/La-tasa-de-homicidios-de-El-Salvador-supera-a-la-de-Honduras.htm>

Gráfica 7.

Homicidios por año en El Salvador (2013-2015) por grupo de edad



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IML. 2013, 204 y 2015 (a junio).

Como se puede observar en el gráfico anterior, las estadísticas muestran que los adolescentes y jóvenes entre los 14 a 24 años constituyen el grupo etario con mayor riesgo de morir a causa de homicidios, lo que es una evidencia clara del riesgo que significa ser adolescente que vive en El Salvador.

Para el periodo 2006-2013, el 89% de homicidios contra niñez y adolescencia corresponde a población entre los 15 y 19 años. Del total de los casos, el 87 corresponde a niños⁵⁷.

En materia de protección, es importante reconocer el papel de entidades como el ISNA, que además de ser la instancia oficial dedicada a brindar atención directa a niñas, niños y adolescentes con necesidad de protección especial, es la Coordinadora de la Red de Atención Compartida.

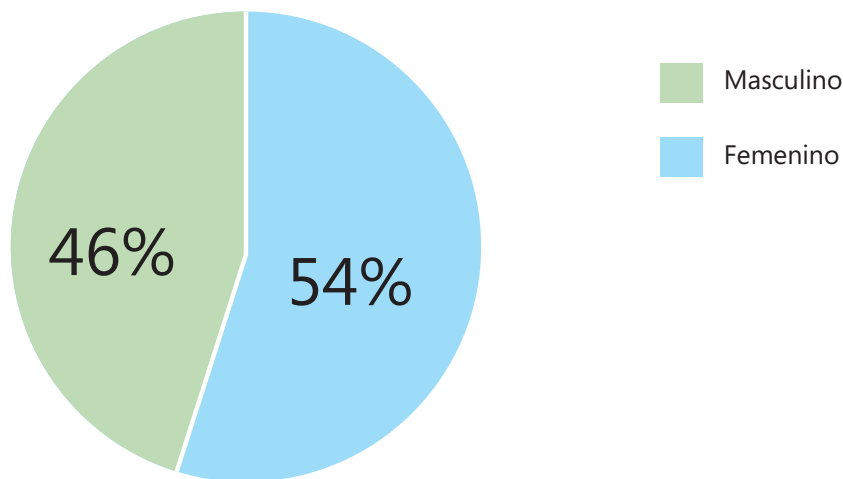
⁵⁷ UNICEF, Informe de situación de la niñez y adolescencia en El Salvador. Transformar inequidades en oportunidades para todas las niñas, niños y adolescentes, San Salvador, 2014.

Los datos del ISNA muestran que entre el último semestre del 2014 y los primeros 5 meses del 2015, se proporcionó apoyo a mil 209 niñas, niños y adolescentes referidos por los JENA y las Juntas de Protección a nivel nacional. Adicionalmente, se ha brindado acogimiento a otros 563, llegando a sumar 1772 atendidos en el Programa de Centros de Acogimiento Institucional. De la niñez y adolescencia atendida, se advierte que la mayoría son niños y adolescentes.

Por otro lado, resulta importante recordar que El Salvador enfrentó durante el periodo 2013-2014 e incluso en el 2015, un fenómeno complejo que vincula a niños, niñas y adolescentes viajando hacia otros países sin el acompañamiento parental y en condiciones de ilegalidad. Según UNICEF (2014), son al menos tres las razones que los llevan a emigrar: la reunificación familiar, la falta de oportunidades que advierten en el país y la creciente inseguridad. Esta última, potenciada por las permanentes amenazas y asedio de pandillas, ya sea por extorsión

Gráfica 8.

Distribución porcentual por sexo de la niñez y la adolescencia atendida en el programa de acogimiento



Fuente: ISNA, Informe de Rendición de Cuentas Junio 2014-Julio 2015, San Salvador, 2015.

o por interés en reclutar las niñas, los niños y adolescentes. Ante esta situación, la respuesta de padres y madres es la de protegerles y, una de las que identifican es alejando a sus hijos e hijas de las condiciones comunitarias (o nacionales) en las que son más vulnerables.

Otro rasgo del grupo es que se trata, mayoritariamente, de personas de la zona rural y con baja escolaridad. Ello resulta muy importante, considerando que en El Salvador hay muchos lugares donde se promueve abiertamente el traslado de niños y niñas hacia los Estados Unidos.

Este fenómeno de la emigración de niños, niñas y adolescentes ha venido aumentando; es decir, cada año aumenta el número de quienes se atreven a lanzarse a la aventura, sin conocer suficientemente los diversos peligros a enfrentar.

Tabla 5.

Cantidad de casos de migración sin acompañamiento de familiares (padres-madres responsables), por años

| Año | Casos de Niñez y adolescencia migrante sin acompañante |
|------|--|
| 2012 | 1,237 |
| 2013 | 1,847 |
| 2014 | 3,019 |

Tomado de: UNICEF, 2014.

Para 2014, el gobierno de El Salvador, en arreglo con otros gobiernos de Centro América con similares situaciones, gestionó y logró retornar a 3 mil 098 niños y adolescentes. A muchos de ellos los albergó temporalmente, mientras lograban el retorno a sus hogares. La situación es compleja y, a pesar de las medidas tomadas en esta ocasión (2014 y 2015), lo más probable es que el fenómeno continúe, dadas las ausencias de oportunidades, el asedio de las pandillas y los variados temores engendrados.

- **Análisis causal**

Causas inmediatas:

- La violencia que atraviesa la sociedad salvadoreña, provocada fundamentalmente por la existencia de pandillas.
- La sobresaturación del sistema de justicia y los altos niveles de impunidad en el país.

Causas subyacentes:

- A nivel de la familia, la escuela y la comunidad no existen espacios de socialización, ni medios efectivos que permitan contrarrestar comportamientos, creencias violentas o de imposición de la fuerza para resolver situaciones.
- La respuesta débil del Estado para resolver el problema de la violencia, que incluye medidas represivas que están generando mayores índices de violencia. Adicionalmente, se presume que los fondos de cooperación internacional no van a tener los efectos deseados ya que son acciones aisladas y no parten de una política pública.

Causas profundas:

- La polarización política partidaria afecta la búsqueda de soluciones consensuadas, integrales y articuladas.
- El Estado se percibe ausente por la poca capacidad de generar propuestas y desarrollo de estrategias preventivas, así como la saturación de los procesos judiciales, lo que limita la capacidad de perseguir y castigar el delito; al tiempo que sugiere la impunidad de los delitos.
- Todo lo anterior se produce en un contexto donde persisten valores machistas y autoritarios que se traducen en formas de actuar y exigir en la sociedad.

Sujetos afectados

Según datos del Informe de Desarrollo Humano del 2013-2014, El Salvador posee la tasa más alta de homicidios de jóvenes en el mundo, siendo los varones las principales víctimas y victimarios.

Las niñas y adolescentes, entre los 10 y 19 años son las principales víctimas de agresiones sexuales, constituyendo el 90% de las víctimas.

La Niñez migrante no acompañada también es un grupo específico de sujetos afectados, ya que durante el año 2014 se identificaron 3,019 viajando irregularmente, en su mayoría provienen del área rural.

Posible evolución de la brecha

- La prevalencia de los abusos y homicidios contra niñas, niños y adolescentes se interpreta como la "evolución natural" de prácticas y omisiones ante el fenómeno, durante varios años e, incluso, décadas. Si

no se emprenden acciones que permitan nuevos abordajes del problema, el problema solo tenderá a agudizarse.

- Las políticas que en este momento se están implementando no están resolviendo la situación, más bien se está agudizando las manifestaciones de violencia.
- Mientras no se trabaje en la deconstrucción del sistema patriarcal y la cultura machista prevalecerán las inequidades y las manifestaciones de abuso y violencia contra las mujeres, principalmente para las niñas.
- Por otro lado, se contempla la posibilidad de involucrar a la comunidad desde el tejido social comunitario, como una alternativa que puede dar mejores resultados si se logra hacer efectiva su corresponsabilidad en el cuidado de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

4.3 Análisis de roles, responsabilidades y capacidades

Luego de revisar las brechas que el análisis situacional destaca para el eje de Protección, al igual que para el de Educación, es importante avanzar hacia la determinación de los diversos titulares involucrados en la atención a las mismas.

En este análisis, nuevamente y como era de esperarlo, se trata de una problemática de carácter estructural y cultural (relaciones sociales, creencias, prácticas). Por lo tanto, para resolverlas, no puede dejarse responsabilidad exclusiva a las instancias locales, familias y a los titulares de derecho. No se les resta su importancia, pero en lo concerniente al derecho y a sus cumplimientos, hay ámbitos en los que se demanda el compromiso y la participación sostenida de actores de diferentes pesos de incidencia y decisión en toda la sociedad.

4.3.1 Titulares de obligación



El CONNA. Responsable de la Política y del Sistema Nacional de Protección Integral de derechos de la Niñez y la Adolescencia. Tiene la potestad de gestionar la obtención del presupuesto estatal según los requerimientos del Sistema. Además, puede ofrecer apoyos formativos a las entidades del Estado que aún consideren tener deficiencias al comprender y concretar el enfoque de derechos en sus políticas, programas y otros. Esto los puede sensibilizar para aumentar sus aportes.

Entre las labores del CONNA está la de garantizar que las instancias establecidas para la denuncia y la prevención de violaciones y vulneraciones a nivel departamental y local gocen de las condiciones adecuadas para desarrollar sus funciones. En este marco, tiene dos grandes tareas: 1) La gestión ante las municipalidades a través de su representación gremial (COMURES) o directamente con las Alcaldías, para que se avance en la constitución de los Comités Locales de Derechos, se les ofrezca la logística básica para funcionar dignamente, se avance en la constitución de la política municipal con presupuesto y en la definición de una estructura -Unidad, Jefatura o Gerencia de niñez y adolescencia- que asuma las responsabilidades emanadas del marco normativo; 2) La gestión a nivel del Estado para garantizar los recursos que el Sistema demanda, especialmente a nivel departamental y local.

El CONNA también tiene la responsabilidad de mantener en coordinación a las entidades de la sociedad civil, de promover a alto nivel las articulaciones necesarias, para dar respuesta integral al marco de derechos y pertinente a las condiciones diversas en que se encuentran la niñez y la adolescencia.



El ISNA. Se trata del ente coordinador y garante de la articulación del sistema de protección, contribuye al cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes de El Salvador. En este sentido, su actuación le vincula con las organizaciones que conforman la Red de Atención Compartida. La entidad tiene posibilidades de ejercer influencia en los organismos que la integran, para fundamento de los cambios necesarios en sus ofertas programáticas; además, puede favorecer la celeridad en la construcción de las propuestas de programas de atención con carácter integral y articulados. Esto no se observa en la actualidad y como ente coordinador de la RAC debe asumir el liderazgo técnico en materia.

Entre sus responsabilidades se encuentra orientar a los miembros de la RAC hacia el desarrollo de programas para el fortalecimiento de la familia -en el marco de las nuevas relaciones que plantea la LEPINA- y de ampliación de la oferta, para la diversidad de situaciones enfrentadas por la niñez y adolescencia en el contexto salvadoreño actual. El ISNA debe garantizar que los programas o respuestas a la situación sean específicas y temporales; es decir, mientras sean necesarias y/o se encuentran respuestas de más largo plazo y acordes al marco normativo.

Actualmente, el ISNA y el CONNA hacen esfuerzos para garantizar que las entidades de la sociedad civil que participan en el tema de derechos se inscriben en el registro correspondiente. Hasta la fecha, solo un cuarto de las entidades lo han hecho.

Entre las tareas que tiene pendientes y para las que seguramente necesitará apoyos se encuentra el desarrollo de la RAC misma; es decir, después de la inscripción en el registro será necesario avanzar hacia el establecimiento de los programas articulados e integrales a los que se hacía referencia y, con ello, avanzar hacia la discusión sobre la estrategia que permitirá fortalecer a las familias, ayudar a transformar sus esquemas mentales y prácticas de crianza. Posiblemente, el ISNA promoverá la estandarización de las condiciones mínimas de los programas y de sus ejecutores. ISNA necesita tener mayor presencia en el territorio y ofrecer mayores apoyos al nivel local.

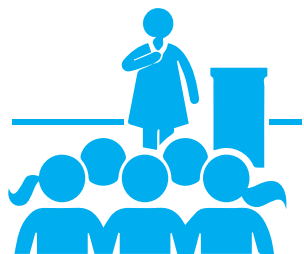


Alcaldías o municipalidades. En el eje de Protección las Alcaldías juegan un papel estratégico. Son el gobierno local y, por ello, no solo tienen algunos recursos, sino posibilidades legales y políticas para orientar a la ciudadanía para que desarrollen prácticas propias de las sociedades donde se respetan los derechos de la niñez y adolescencia (estudiar y no trabajar, diversión, salud, otros). Sin embargo, como ya se ha mencionado en el presente informe, buena aparte de las entidades municipales no cuentan con Unidades de Niñez y Adolescencia en su organización, no tienen políticas correspondientes ni acciones que,

en general, estén dirigidas a la niñez y la adolescencia, diferentes a las de carácter asistencial y tradicional. Además, no siempre parecen comprender que la legislación actual demanda una visión y una acción municipal de nuevo tipo, más activa en la cotidianidad y en las relaciones sociales de su gente.

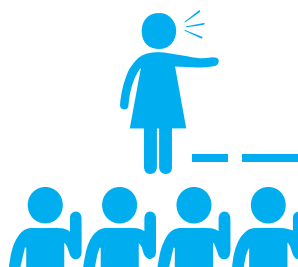
No obstante, la experiencia reciente con 20 Municipios donde se han constituido Comités Locales de Derechos y en los que las alcaldías son participantes activos, hacen pensar que la tarea de instalación de las entidades del Sistema puede hacerse en mediano plazo y con apoyos idóneos de la sociedad civil. Priorizar los recursos municipales en función de temas estratégicos como el de la niñez y adolescencia es clave.

4.3.2. Titulares de Responsabilidad



Los liderazgos comunitarios. Juntas directivas u otros gremios de la comunidad con posibilidades de gestionar y presionar, a nivel municipal, las decisiones pertinentes y asociadas a los derechos de la niñez y adolescencia; tal es el caso de la instalación de los CLD. Además, pueden influir en sus agremiados y en las familias de sus comunidades sobre el respeto a los derechos de la niñez y adolescencia en los espacios específicos que deben volver a ser seguros.

Como antes se mencionó para el Eje Educación, la organización y participación comunitaria necesitan forjar tejido social, fortalecerse desarrollando prioridades estratégicas y nuevas formas de incidencia.



Organizaciones de la Sociedad Civil.

Tienen la potestad de impulsar proyectos con fondos de apoyo en las comunidades y alcaldías. Además, son vitales en la labor formativa de estos agentes. Pueden ayudar al empoderamiento comunitario.

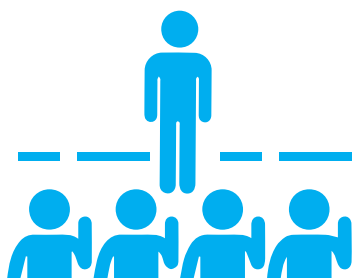
Por su participación activa en la RAC y en el CONNA, tienen posibilidades de ofrecer la mirada de quien trabaja en territorio, en los contextos comunitarios e influir en la toma de decisiones a nivel local y nacional. La sociedad civil tiene también la oportunidad de transformar sus ofertas programáticas, sus posibilidades de apoyo a la niñez y adolescencia que se encuentra en nuevas y variadas condiciones.

La sociedad civil no debe perder de vista su carácter crítico y exigente de rendición de cuentas ante el pleno ciudadano, tampoco la necesidad de evaluar los impactos de la labor técnica y administrativa del Sistema.

En síntesis, las responsabilidades de la sociedad civil para beneficiar al Sistema en su cometido de garantizar los derechos de la niñez y adolescencia pueden asumirse:

1. Gestionando ante el Estado los incrementos al presupuesto dedicado al Sistema e incidiendo en políticas.
2. Articulando esfuerzos y capacidades con otras ONG de los municipios para incidir en el ánimo, los desempeños y la responsabilidad de los actores locales, especialmente.

3. Fortaleciendo las capacidades y comprensiones de las familias e instancias locales para que asuman la tarea de incidir en el desempeño de los gobiernos y otros agentes de locales en materia de protección.
4. Favoreciendo el desarrollo de oportunidades formativas y organizativas para el ejercicio de la participación de la niñez y adolescencia en los temas relacionados a sus derechos y al desarrollo local con equidad.



Los Comités Locales. Se considera que estas estructuras podrían llegar a ser las entidades de territorio con más poder de influencia en la política local y en la política nacional, dada su cercanía a los contextos donde operan las vulneraciones y las oportunidades. Además, estas instancias locales tienen influencia o pueden llegar a influenciar el desempeño de los operadores del sistema incluyendo a la RAC y al mismo CONNA en los contextos. Desde esa perspectiva, los Comités son clave en la justificación de desarrollo de nuevos programas de fortalecimiento de los sujetos locales, especialmente para las familias, la niñez y la adolescencia.

En los municipios donde los Comités están funcionando, necesitan apoyos que les permitan profundizar en estrategias para transformación de las culturas de la familia y de los agentes municipales. En los municipios donde no se han constituido hace falta proceder a hacerlo.



Madres y padres de familia o persona encargadas. La Familia es determinante en la tarea de protección de niñas, niños y adolescentes. Entre sus tareas se encuentra la de garantizarles el uso de los servicios de salud y educación; también, la de favorecer al que estudia y no trabaja para que tenga oportunidades recreativas básicas, según posibilidades familiares y municipales. Por otro lado, es responsable de eliminar la violencia (los castigos físicos y demás) como forma de relación familiar y comunitaria. A lo anterior se suma la responsabilidad de favorecer la construcción de tejido social que promueva la solución de problemas como la violencia social. La familia también es la responsable de abrir posibilidades para la denuncia ante las violaciones, abusos o vulneraciones que enfrente la niñez y la adolescencia.

La familia necesita ser apoyada, especialmente, aquella con mayores precariedades socioeconómicas y culturales. Las familias requieren ayuda para formar a sus hijos e hijas, para ayudarles a transformar sus problemas en opciones creativas; para aprender a no afectarse ante los riesgos e incluso, salir con mayores fortalezas. Se requiere un trabajo fuerte y sostenido de los organismos civiles y oficiales.

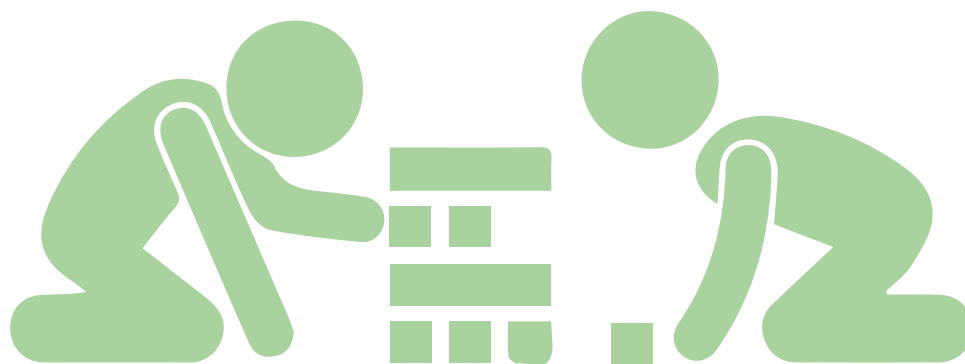
4.3.3. Titulares de Derechos

Niñez y adolescencia. Son sujetos de derecho y de responsabilidades. En este sentido, buena parte de la responsabilidad que gradualmente deben ir asumiendo está en el uso de los servicios a los que tienen

derecho, así como denunciar cuando en estos sufran discriminación u otras vulneraciones. Al mismo tiempo, resulta necesario que sus posibilidades de participación sean ampliadas para que las puedan asumir con ímpetu. Esto permitirá su mayor incidencia la solución de variados problemas nacionales y locales. Muchos de estos problemas asocian a niñas, niños y adolescentes, entonces, es muy probable que la gestión, la tramitación de soluciones para reducir la violencia de forma más creativa y libre y otros asuntos, puedan ser mejor logradas.

La niñez y la adolescencia necesitan transformar el sistema educativo y las condiciones de "protección tutelar que se les ha heredado, así como aprender la racionalidad en las actuaciones. También influyen con sus acciones comunitarias cuando se preocupan por los problemas de la familia o le proponen a las municipalidades soluciones que pueden resolver los problemas que se enfrentan a escala local.

La acción de denunciar también constituye una contribución importante de parte de la niñez y adolescencia. Consideran que esto es un proceso, se afirma que las entidades privadas y públicas tienen mucho por hacer.





05 Conclusiones

El ASDN ha valorado diferentes brechas, barreras y vulneraciones para el ejercicio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia en temas como educación y protección, pero a nivel de conclusiones nos centramos en los hallazgos fundamentales.

1. En los últimos años, el Estado salvadoreño ha mostrado voluntad para avanzar en las respuestas para las recomendaciones presentadas por el Comité de Derechos del Niño. En el caso de educación se reconoce que se ha mantenido el nivel de inversión pero es aún insuficiente y no está enfocada en la reducción de la inequidad derivada de causas diversas. Además, existen políticas y programas recientes para reducir la discriminación, aunque aún la CDN no es parte del currículo escolar. Por último, no hay inversión suficiente aún para la creación de espacios recreativos.
2. De igual manera, el Estado salvadoreño ha logrado avances en temas relacionados con los derechos de protección. Acorde a lo recomendado por el Comité, ha entrado en vigencia la LEPINA, se ha puesto en funcionamiento el CONNA y el Sistema Nacional de Protección, lo que ha tenido implicancia a nivel local con la Juntas de Protección y los Comités Locales de Derechos. Se identifican procesos en curso para revisar la legislación que incluye temas como: castigos corporales, régimen de adopción y administración de justicia juvenil. Sin embargo, no se ha consolidado el avance en el tema de la edad mínima para contraer matrimonio. En relación a niñez migrante, se cuentan logros en la atención a niñas y niños retornados y en materia legal sobre la trata de personas. Por último, hay avances en la regulación del trabajo infantil, aunque persiste la práctica de sus peores formas; por su parte, el sistema de justicia juvenil ha logrado que no haya mora

judicial, se ha especializado a los jueces y se está aplicando el enfoque de justicia restaurativa.

3. En relación al derecho a la educación existen limitadas oportunidades educativas para primera infancia y adolescencia. El país ha avanzado notablemente en materia de acceso a la educación primaria, ya que se han implementado los programas sociales que han contribuido en alguna medida al aumento en la tasa de matrícula y la permanencia en este nivel. Todo esto es parte de una tendencia regional.
4. En relación con los derechos en la educación se reconoce la insuficiente e inadecuada infraestructura escolar. También se reitera que aún en la escuela no se están logrando desarrollar las competencias suficientes para la vida.
5. En relación con derechos a través de la educación se ha verificado que el enfoque tutelar para el desarrollo de la niñez, en los ámbitos comunitario y educativos, limita el goce de los derechos humanos.
6. En relación con los derechos a la protección, los principales hallazgos señalan que el nivel de avance del Sistema Nacional de Protección no es suficiente, aunque hay un reconocimiento del rol fundamental de la familia existen pocos esfuerzos enfocados en su fortalecimiento. Además, los programas implementados por los titulares de obligación y responsabilidad para la atención de la niñez son insuficientes considerando la diversidad de condiciones que hay que enfrentar, por lo que las niñas, niños, adolescentes y jóvenes son las personas más vulnerables a los distintos tipos de violencia que en este momento vive El Salvador.
7. Dentro de las principales causas subyacentes se reconoce que hay una visión de corto plazo en la planificación de los temas relacionados con la niñez

y la adolescencia. Además, persisten dificultades de articulación entre los diferentes actores relacionados a los derechos de protección y educación. Asimismo, se identificó que no hay una conciencia plena sobre los derechos de la niñez en el contexto actual, por lo que las respuestas programáticas están centradas en aspectos teóricos de los derechos, dificultando que se pueda apoyar su disfrute en la práctica. Actualmente, se ha avanzado en el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia; sin embargo, este sector está inmerso en un contexto marcado por la violencia, por la incidencia del trabajo infantil, la migración, embarazo adolescente y otros.

8. En relación a las causas profundas, y a pesar de los avances en promover la niñez como sujeto de derechos, la sociedad salvadoreña mantiene en muchos aspectos un enfoque tutelar. Por tanto persisten prácticas de crianza, criterios sobre la educación y cuidado de la niñez muy tradicionalistas, en un contexto donde la familia como institución está muy debilitada. Lo anterior se agudiza porque los tomadores de decisión a nivel del estado están muy influenciados por política partidaria y no priorizan una visión estratégica de los temas relacionados a niñez.
9. Persisten situaciones que afectan directamente a toda la niñez salvadoreña, se mencionan: migración, violencia, machismo, patriarcado y familias desintegradas. Sin embargo, hay grupos poblacionales que son particularmente más afectados. En relación con los temas educativos los más afectados son las niñas y los niños de 0-6 y de 12-18 años, puesto que es en estos grupos etarios donde hay menor inversión. En relación con el derecho a la protección las niñas adolescentes y jóvenes son las más afectadas por la violencia sexual, mientras

que los niños, adolescentes y jóvenes de 10-19 años son las principales víctimas y victimarios de las muertes violentas que ocurren en el país.

10. El análisis de roles, responsabilidades y capacidades para el derecho a la educación ha mostrado que:

- Titulares de obligación. La estructura del MINED a nivel departamental y central es sumamente burocrática, hay pocos recursos a nivel local para el acompañamiento a las escuelas. Las escuelas tienen escasa experiencia de acompañamiento y diálogo con la comunidad y la disponibilidad de recursos que tienen no son suficientes para el desarrollo de las capacidades previstas en el currículo. A nivel municipal, existe poca claridad sobre su rol en relación a este derecho y no se dispone de recursos suficientes para asumir retos a largo plazo.
- Titulares de responsabilidad. La estructura familiar está muy debilitada y presenta confusión respecto a su nuevo rol en relación con el contexto y sobre cómo asumir el enfoque de derechos en la práctica. En el caso del liderazgo comunitario y de las organizaciones de la sociedad civil están conscientes de que hay que avanzar en propuestas de manera concertada y lograr una cooperación real con el Estado.
- Titulares de derechos. La participación de las niñas, los niños y adolescentes es muy débil y está centrada en actividades poco estratégicas, por lo que es una participación muy pasiva y manipulada.

11. El análisis de roles, responsabilidades y capacidades para el derecho a la protección ha mostrado que:

- Titulares de obligación. El CONNA ha significado un avance notable para el país, pero aún necesita profundizar en la capacitación de sus equipos de trabajo, en la creación de los CLD que aún faltan y en el entendimiento con COMURES. También se requiere que establezca lineamientos de funcionamiento para los CLD, que identifique estrategias de trabajo para resolver la situación de sobresaturación actual de las Juntas de Protección, así como lograr que la sociedad conozca sus límites. Además, el CONNA debe concretar el registro total de las entidades de atención, definir el funcionamiento del comité coordinador de la implementación de la política y su plan de acción. En el caso del ISNA, se debe avanzar hacia el desarrollo de la RAC, mediante programas integrales e integrados; la aplicación de prácticas de crianza positivas y mayores posibilidades de apoyar a nivel local. Por último, los municipios necesitan tener mayor conciencia sobre las implicaciones del nuevo marco legal, crear las Unidades de Niñez que faltan y definir sus políticas; en resumen: asumir el principio del interés superior de la niñez en el ámbito municipal.
- Titulares de responsabilidad. Los CLD ya formados son un paso de avance realmente notorio, pero necesitan desarrollar estudios para aportar a la transformación de las relaciones en el ámbito familiar y de la visión que se tiene de la niñez en el entorno municipal y comunitario. Por su parte, se enfatiza que las familias están muy débiles ante los retos de protección de la niñez, por lo que requieren apoyo integral (económico, enfoque práctico de derechos, sobre cómo proteger a la niñez, cómo hacer uso de los servicios disponibles). Para el caso del liderazgo

comunitario se mantienen las mismas consideraciones mencionadas para el derecho a la educación. Por último, las organizaciones de la sociedad civil necesitan enfocarse y unirse a favor de la incidencia por más inversión en niñez; también, contribuir para que exista una mayor articulación de los actores, fortalecimiento en el ámbito familiar, de la niñez y las instancias locales.

- Titulares de derechos. Sobre todo los adolescentes y jóvenes necesitan mejorar la comprensión de su rol como sujetos de derechos y como potenciadores de su propia protección, contribuyendo a posicionar este grupo poblacional como las principales víctimas de la violencia social y no los responsables de ella como tal.

13. De manera general, para que todas las brechas priorizadas evidencien mejoría se es necesario el establecimiento de políticas públicas que apunten hacia una transformación social que favorezca a los grupos más excluidos. Por tanto, esto implica una mayor inversión centrada en prioridades y que incluya los ámbitos de la escuela, la familia y la comunidad; todo ello con la participación de una sociedad civil capaz de realizar una labor de incidencia y de propuestas adecuadas a la realidad del país.

A partir de las conclusiones anteriores, se recomienda:

1. De manera general se requiere que el país avance y logre hacer visible a la niñez, a la adolescencia y a la juventud en la agenda pública, así como en la aplicación del principio del Interés Superior en todos los ámbitos.
2. Dar seguimiento al proceso que se sigue para revisar la legislación en temas de castigos corporales, régimen de adopción y la administración de justicia juvenil. Adicionalmente, incluir y dar prioridad a la revisión del tema de la edad mínima para contraer matrimonio.
3. En el caso de educación se reconoce que hay que continuar insistiendo, mediante el proceso en curso, en el establecimiento de manera progresiva del 6% del PIB para educación. Esta inversión debería priorizar las mayores brechas:
 - Educación más equitativa.
 - Atención a primera infancia, a secundaria y media.
 - Formación sistemática de docentes en servicio enfocada en mejores capacidades para desarrollo de competencias.
 - Creación de entornos protectores para la niñez, incluyendo la inversión en infraestructura.
 - Trascender de la mera difusión de derechos en el ámbito escolar y familiar y pasar a desarrollar procesos de empoderamiento y puesta en práctica, aprovechando el propio currículo. Esto tiene que incluir el tema de participación plena de niñez en los procesos educativos.
4. Creación e implementación de políticas y programas que privilegien a la familia en su contexto social y comunitario, buscando fortalecer el rol de titular de responsabilidad que la LEPINA le confiere.
5. El país necesita urgentemente de políticas y programas de atención y restitución de derechos que prioricen las problemáticas recientes que han aumentado los casos de vulneración de derechos, se mencionan: migración, violencia, pandillas, familias desintegradas, embarazos en adolescentes, trabajo infantil, entre otros. Dentro de esto, requieren una atención particular, por la situación que están viviendo, las niñas, las adolescentes y las jóvenes, y los adolescentes y los jóvenes de 10-19 años.
6. Implementar acciones concretas para lograr a nivel local la integración de la niñez-escuela-familia-comunidad-municipalidad-OSC para establecer diálogos que lleven a planes a largo plazo en materia educativa y de protección que contribuyan a los esfuerzos de mayor inversión desde el gobierno central. La RAC en cada municipio puede jugar un rol coordinador y asesor en este esfuerzo.
7. En el caso del derecho a protección, se recomienda que el CONNA retome los hallazgos contenidos en el apartado de análisis de roles, responsabilidades y capacidades, y referidos a:
 - Profundizar en la implementación de procesos de formación y capacitación

de sus equipos de trabajo y estructurados en un plan.

- Que se avance en la creación de los CLD que aún faltan, en la definición de los lineamientos para su funcionamiento y en el entendimiento con COMURES, a fin de que retome su rol dentro del Consejo Directivo del CONNA.
- Defina estrategias de trabajo para resolver la situación de sobresaturación actual de las Juntas de Protección y lograr que la sociedad conozca sus límites.
- Implementar una campaña sostenida para promover el registro total de las entidades de atención.
- Garantizar que el comité coordinador de implementación de la política de seguimiento al plan de acción de esta, estableciendo mecanismos de monitoreo y evaluación.

8. De igual forma, en el caso del ISNA, se requiere que avance en:

- Diseño e implementación de programas integrales e integrados que respondan a los problemas de vulneración, y aplicación de prácticas de crianza positivas.
- Avanzar en la consolidación de la RAC a nivel nacional y en sus expresiones locales.
- Avanzar en la formación y capacitación de sus equipos en el enfoque de derechos y generar mayor cooperación en programas innovadores y en proveer servicios más dignos.

9. En el caso de los municipios se recomienda trabajar de manera articulada con los CLD para la creación de ordenanzas y políticas de niñez y adolescencia; así como la incorporación del principio del interés superior de la niñez en los planes y presupuestos municipales.

10. Los CLD ya formados, así como los que se crearán, deberán tener claridad sobre la responsabilidad y el compromiso que el cargo les demanda. En tal sentido, deben de exigir al CONNA y a las municipalidades, la formación y capacitación que les permita tener mayor comprensión sobre su rol, encaminado a la prevención, promoción de derechos y orientación de la ruta de acceso a la justicia.

11. Para Educo y las ONGs en general, deberán revisar y ajustar su programación (programas y proyectos), de tal manera que su oferta sea más pertinente al contexto de violencia y a la situación de vulneración de derechos que viven los niños, niñas y adolescentes; así mismo desarrollar propuestas innovadoras propiciando el principio de la corresponsabilidad y la participación efectiva de los diferentes actores a nivel territorial; profundizar en la incidencia y abogacía para el establecimiento y cumplimiento de políticas públicas programas y planes desde el Estado; y fortalecer el tejido social a nivel nacional, local, comunitario y familiar.

Jessica, A. (11 de enero 2015). "El Salvador con Menos Homicidios en C.A., pero tendencia alcista". *La Prensa Gráfica*. Sección Judicial. Recuperado de <http://www.laprensagrafica.com/2015/01/11/el-salvador-con-menos-homicidios-en-c-a-pero-con-tendencia-alcista> (Consultada el 25 de agosto de 2015).

Banco Central de Reserva de El Salvador. "Documentos ocasionales 2014-01, Remitentes y remesas familiares desde Estados Unidos: Una aproximación a las remesas en especie". Recuperado de <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/1593177702.pdf> (Consultada el 2 de septiembre de 2015).

Banco Mundial. "El Salvador: Panorama general, 2014". Recuperado de <http://www.bancomundial.org/es/country/elsalvador/overview> (Consultada el 29 de agosto de 2015).

Barillas, A. (2005). *¿Cómo se aprende a leer y a escribir en la escuela salvadoreña?* San Salvador: Ministerio de Educación.

Calderón, B. (27 de julio de 2015). "Varias rutas de transporte paralizadas por amenazas de las pandillas". *La Prensa Gráfica*. Sección Nacional. Recuperada de <http://www.laprensagrafica.com/2015/07/27/varias-rutas-de-transporte-paralizadas-por-amenaza-de-pandillas> (Consultada el 31 de agosto de 2015).

Consejo Nacional de Educación (CONED). (2015). Diagnóstico: *Entorno, violencia e infraestructura. San Salvador*.

Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. (2013). Estado de situación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador. San Salvador. Recuperado de http://www.comures.org.sv/html/publicaciones/114_Municipalidades_participan_en_Municipio_Aprobado.pdf (Consultada el 2 de septiembre de 2015).

Consejo Nacional de Educación (CONED). (2013). *Diagnóstico: Nivel de Educación Inicial y Primera Infancia*. San Salvador.

Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. (2015). Memoria de Labores 2014-2015. San Salvador: *Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia*. Recuperado de www.conna.gob.sv/index.php/novedades/noticias/item/.../44.html (Consultada el 23 de agosto de 2015).

Comité de los Derechos del Niño. (2010). Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención (CRC/C/SLV/CO/3-4), 53º período de sesiones 11 a 29 de enero de 2010. Observaciones Finales. ONU

Dirección General de Estadísticas y Censos; Organización Internacional de El Trabajo; Gobierno de El Salvador. (2015). *Informe de resultados sobre Trabajo Infantil*. San Salvador.

Dirección General de Estadísticas y Censos. (2014). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2013*. San Salvador. Recuperado de <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html> (Consultada el 29 de agosto de 2015).

Dirección General de Estadísticas y Censos. (2013). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2012*. San Salvador. Recuperado de <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html> (Consultada el 29 de agosto de 2015).

Diario Oficial de la República de El Salvador. (2009). "*Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia*". *Diario Oficial*, 16 de abril de 2009; número 68. San Salvador.

Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2014). *Informe de Situación de la Niñez y Adolescencia en El Salvador. Transformando Inequidades en Oportunidades para todas las niñas, niños y adolescentes*. San Salvador.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). "*El Salvador Mantiene su desempeño en el índice de Desarrollo Humano*". San Salvador: PNUD. Ver http://www.undp.org/content/el_salvador/es/home/presscenter/pressreleases/2014/07/24/-el-salvador-mantiene-su-desempe-no-en-el-ndice-de-desarrollo-humano.html (Consultado el 26 de agosto de 2015).

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNDOC). (2013). *Informe Mundial sobre Homicidios 2013*. New York.

Ministerio de Educación de El Salvador. *Revisión Nacional 2015 de la Educación para Todos: El Salvador*. San Salvador.

Ministerio de Educación de El Salvador. (2010). *Plan Social Educativo. "Vamos a la Escuela" 2009-2014*. San Salvador.

Ministerio de Educación de El Salvador. (2015). Base de Datos/Estadísticas MINED. San Salvador. Recuperado de <https://www.mined.gob.sv/index.php/temas/estadisticas/item/7154-bases-de-datos-spss.html> (Consultado el 27 de agosto de 2015).

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. (2015). *Boletín Epidemiológico Semana 36 (del 06 al 12 de septiembre 2015)*. San Salvador.

Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC). (2013). *Manual del Aula de Calidad*. Guatemala.

Ministerio de Trabajo y Previsión Social. (2014). "*Se reactiva comité para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil*". San Salvador. Recuperado de http://www.mtps.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&catid=1:noticias-ciudadano&id=2051:se-reactiva-comite-nacional-para-la-erradicacion-de-las-peores-formas-de-trabajo-infantil&Itemid=77 (Consultado 21 de septiembre de 2015).

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2006). *Preguntas Frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos en la cooperación para el Desarrollo*. Ginebra: OHCHR. Recuperado de <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf> (Consultado 21 de septiembre de 2015).

Programa para la Reforma Educativa en América Latina. (2006). *El tiempo como variable clave para el aprendizaje*. Santiago.

Pinheiro, Paulo. (2007). *Informe Mundial sobre la Violencia contra niños y niñas*. New York.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013). *Informe de Desarrollo Humano: El Salvador 2013*. San Salvador.

UNESCO/ Ministerio de Educación Chile. (2008). *Mantenimiento de Edificios y Mobiliario Escolar. El Mantenimiento Compromiso de Todos*.

UNESCO/MINED. *Normativo de Funcionamiento. Documento 5*. Santiago. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001586/158664S.pdf> (Consultado 21 de septiembre de 2015).

Torres, Rosa María. (2001). *Participación ciudadana y educación. Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina*, Punta del este-Uruguay: OEA. Recuperado de http://www.unesco.org/education/efa/partnership/oea_document.pdf (Consultado 28 de agosto de 2015).

USAID. (2006). *Central America and Mexico gang assessment*. USAID Bureau for Latin America and the Caribbean. Office of Regional Sustainable Development. Recuperado de http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadg834.pdf (Consultado el 26 de agosto de 2015).

Valencia, Roberto. (19 de agosto de 2015). "La tasa de homicidios en El Salvador supera a la de Honduras". *ElFaro.net*. Recuperado de <http://www.elfaro.net/es/201508/noticias/17286/La-tasa-de-homicidios-de-El-Salvador-supera-a-la-de-Honduras.htm>

Agradecimientos

Este estudio fue posible gracias al apoyo de los equipos que proactivamente participaron en esta investigación.

EDUCO

Edith Arely Larios
Amanda Morena Pablo
Ruth Adelina Rodríguez
Flor de Maria Villalta
Julio Amado Molina
Zaki Yamani Cruz Márquez
Salomón Bonilla Osorio
Fausto Gabriel Cortez
Rosa Virginia Sanchez
Elmer Antonio Granados
María Angélica Campos
Mercedes Guadalupe Zepeda
Nohemy Esmeralda Ayala
Laura Estela Palma
Silvia Guadalupe Hernández
Juan Carlos Alvarado
Ruth Elizabeth Ramírez
Concepción de Maria Campos
Cándido Alfonso Zarpate
Daniel Eduardo Monterrosa
Manuel de Jesús Espinoza
Carlos Borromeo Samayoa
José Antonio Rosa
Daniel Osmin Soriano
Nadiesta Nefertiti Guzmán
Leonel Adolfo Guzmán
Roberto Carlos Mejía
Jerry Emerson Montano
Israel Peñate Jiménez
Cesar Alfonso Morán
Carlos Doradea
Álvaro Salmerón
Claudia Navas Aguilar
Erick Dexaí Romero
Marla Arlet García
Elisa Yamileth García
María Eugenia Nuñez
Yony Humberto Arias
José Luis Brook
José Siliezar Rivas

ALDEAS INFANTILES SOS

Nancy Meléndez
Verónica del Carmen Renderos
Nathaly Novoa
Hilda Medina
Nohemy Elizabeth Vázquez
Rafael Ramos
José Héctor Santos
Victoria Gómez
Celina Elias
Hugo Ernesto Rivera
Evelin Roque
Mónica Tejada
Patricia Guadalupe Cruz
José Daniel Romero
Guadalupe Cerritos
Sonia Orellana
Lilian Abarca

CIDEP

Karen Massana Rendón
Raquel Rubio Rodriguez
Raquel Álvarez
Sonia Romero
Yenny Cortez
Oscar Trujillo
Daniel Valle
Manuel Gutierrez
Ana Maria Galdámez
Mirna Lemus
Sandra Hidalgo
Ismelda Santos

