



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
IIPE-UNESCO Buenos Aires
Oficina para América Latina

EL SALVADOR

Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia de El Salvador (PNPNA) 2013-2023

Autor Institucional

Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia

Resumen

Tiene como objetivo garantizar a las niñas, niños y adolescentes, el cumplimiento de todos sus derechos, con la participación y actuación corresponsable del Estado, la familia y la sociedad.

Define las estrategias y líneas de acción en torno a los siguientes ejes: supervivencia y crecimiento integral; protección; desarrollo; y participación. Establece los mecanismos de articulación y coordinación.

FECHA DE ACTUALIZACIÓN DE ESTE REGISTRO: 28/05/18



**POLÍTICA NACIONAL
DE PROTECCIÓN INTEGRAL
DE LA NIÑEZ Y DE LA ADOLESCENCIA
DE EL SALVADOR
(PNPNA)**

2013-2023



Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, CONNA.

CONSEJO DIRECTIVO -CONNA- 2012-2013

Representación de instituciones del Estado

Propietarios(as)

Lic. Franzi Hasbún, Ministro de Educación y Presidente del CONNA

Lic. Carlos Enrique Cáceres Chávez, Ministro de Hacienda

Dra. María Isabel Rodríguez Vda. de Sutter, Ministra de Salud

Lic. Humberto Centeno, Ministro de Trabajo y Previsión Social

Gral. de División David Munguía Payés, Ministro de Justicia y Seguridad Pública

Licda. Sonia Elizabeth Cortez de Madriz, Procuradora General de la República

Sra. Milagro Navas Herrera, COMURES

Suplentes

Ing. Roberto de Jesús Solórzano, Viceministro de Hacienda

Dr. Héctor Samour, Viceministro de Educación

Dra. Elvia Violeta Menjívar, Viceministra de Salud

Lic. Oscar Armando Morales, Viceministro de Trabajo y Previsión Social

Lic. Douglas Moreno, Viceministro de Justicia y Seguridad Pública

Licda. Sara del Carmen Guardado Gómez, Procuradora Adjunta

Representación de la Sociedad Civil

Propietarios(as)

Dr. Adolfo Antonio Vidal Cruz, Red de Educación Inicial y Parvularia de El Salvador (REINSAL)

Licda. Marla Isabel González de Martínez, Red para la infancia y la Adolescencia (RIA)

Licda. Blanca Ismelda Villacorta de Rivera, Alianza por los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud en El Salvador

Lic. Carlos Guillermo González, Red para la infancia y la Adolescencia (RIA)

Suplentes

Licda. Alba Margarita de Guardado, Fundación Aldea Infantil Pestalozzi El Salvador

Licda. Rosa Emilia Ochoa Castro, Centro de Desarrollo Infantil Angelito

Licda. María Martta Portillo de Álvarez, Fundación Dolores Medina

Ing. José Luis Sanabria Bonilla, Red de Educación Inicial y Parvularia de El Salvador (REINSAL)

Dirección Ejecutiva

Directora Ejecutiva

Licda. Zaira Lis Navas Umaña

Subdirectora de Política

Licda. Carolina Manzano

Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia: aprobada mediante Acuerdo N°13, en la IX Sesión Ordinaria del Consejo Directivo con fecha 16 de mayo de 2013.

Diseño de portada:

Colaboración de Gracia María Navas Bonilla

Este documento ha sido producido por el CONNA. Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente.

Con el apoyo de: Unicef.

AGRADECIMIENTOS

El Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia agradece a todas las personas que participaron en el proceso de consulta para la construcción de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia; de manera especial a las 3,784 niñas, niños y adolescentes, que con sus aportes contribuyeron a la definición de las directrices y lineamientos de la presente Política.

A las 3,557 personas adultas, entre ellas líderes y organizaciones comunitarias, autoridades y funcionarios públicos, personal de entidades de atención, madres, padres, docentes, representantes de las NNA y representantes de iglesias, por la calidad de sus aportes. Así como a las y los facilitadores, pertenecientes a instituciones gubernamentales y no gubernamentales, que con mucho compromiso, entrega y esfuerzo apoyaron el proceso de consulta.

De igual manera, a todo el equipo de trabajo de la Subdirección de Política Nacional del CONNA, quienes contribuyeron en la implementación de la metodología para la construcción de la presente Política mediante el proceso de sensibilización en instituciones públicas y privadas; en la conducción y preparación de personas facilitadoras a cargo de las consultas, en la sistematización de la información, y en el proceso de redacción de este documento.

A las instituciones y entidades que pertenecen al Sistema Nacional de Protección y que conforman la Comisión Técnica de implementación de la PNPNA:

Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Trabajo, Instituto Salvadoreño de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, Procuraduría General de la República, Corporación de Municipalidades de El Salvador, Fundación Dolores Medina, Intervida, Plan El Salvador, Save the Children, Visión Mundial, Fundación Pestalozzi, Fundación Silencio, Viva Juntos por la Niñez, Aldeas Infantiles SOS, Unidades Juveniles de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, instituciones que han aportado significativamente y con gran compromiso a la construcción de la Política desde sus inicios.

A las personas miembros de la Comisión Técnica de implementación de la PNPNA:

María de los Ángeles Turcios, Edgar Ernesto Abrego, Nora Zaldívar, Mauricio Sosa de la Cruz, María de la Paz Yáñez y Raquel Valenzuela de Brito, Emilia Guadalupe Portal y William Rivera, Gloria Isabel Gómez Rivas, María Martta Portillo, Haydee Beatriz Cartagena y José Antonio Calero, Sara Berríos y Alma Salmerón, Ludín de Chávez y Verónica Ardón, Marlon Montoya, Alba Margarita de Guardado, Mayra de Alejandro, Ada Milca Ayala, Nathaly Novoa, Carlos Solórzano y Mauricio Urrutia, por su constancia en este esfuerzo.

A las instituciones públicas, privadas y organismos que apoyaron la realización de las consultas territoriales y grupos focales:

Ministerio de Salud; Ministerio de Educación; Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral ISRI; Dirección General de Protección Civil; Instituto Salvadoreño de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, ISNA; Fuerza Naval de El Salvador; Unidad de Trata y Apoyo Multidisciplinario de la Fiscalía General de la República; Dirección de Diversidad Sexual y Dirección Nacional de Personas con Discapacidad

de la Secretaría de Inclusión Social; Subdirección de Inserción Social del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia; Hospital Nacional de Niños Benjamín Bloom; Consejo Nacional de Ayuda Integral a la Persona con Discapacidad CONAIPD; Dirección General de Centros Penales del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública; Organización Internacional del Trabajo, OIT; Save the Children; Plan El Salvador, Visión Mundial, Intervida, Ayuda en Acción, Fundación Pestalozzi, Aldeas Infantiles SOS, Miembros de la Red para la Infancia y la Adolescencia; Fundación Dolores Medina, Red Viva Juntos por la Niñez; Miembros de REINSAL-Fundación Silencio, FUNDASIL; Asociación Nuevo Amanecer de El Salvador ANADES, Fundación de Apoyo Familiar FUNDAFAM, Asociación CINDE; Fundación Telefónica; Fundación Azucarera de El Salvador FUNDAZUCAR; Programa de Atención a Personas Refugiadas en El Salvador de la Iglesia Episcopal Anglicana PARES; Programa de migrantes del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA; PASSOS, Academia Británica Cuscatleca; Liceo Francés; Servicio Social Pasionista; Programa de Atención a la Niñez y Adolescencia PANA.

A los gobiernos locales:

Alcaldes y alcaldesas, que con su participación activa y apoyo logístico contribuyeron a la realización de las consultas.

Finalmente, un agradecimiento especial al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF que ha acompañado y asesorado técnica y financieramente el proceso de construcción de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia.

ÍNDICE

1. FUNDAMENTOS HISTÓRICOS, FILOSÓFICOS Y NORMATIVOS DE LA PNPNA	9
1.1 Fundamentos históricos y filosóficos.	10
1.2 Fundamentos normativos.	18
1.2.1 Marco normativo internacional de la PNPNA.	18
1.2.2 Marco normativo nacional:	22
A) Antecedentes en la regulación del Sistema de Protección Integral en El Salvador.	22
B) Normativa nacional relacionada con la Protección de la Niñez	24
2. ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN EL SALVADOR	29
2.1 Contexto situacional de la niñez y la adolescencia.	30
2.2 Diagnóstico: Proceso metodológico para la construcción de la PNPNA.	32
a) Derechos de Supervivencia y Crecimiento Integral.	37
b) Derechos de Protección.	44
c) Derechos al Desarrollo.	49
d) Derechos de Participación.	55
e) Adolescentes en conflicto con la ley.	59
2.3 Conclusiones.	60
3. POLÍTICA NACIONAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA	63
Objetivos Estratégicos.	64
A) Estrategias y Líneas de Acción: Derechos de Supervivencia y Crecimiento Integral.	65
B) Estrategias y Líneas de Acción: Derechos de Protección.	75
C) Estrategias y Líneas de Acción: Derechos al Desarrollo.	83
D) Estrategias y Líneas de Acción: Derechos de Participación.	93
4. MECANISMOS DE ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL	99
5. MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN	105
A) Implementación y Monitoreo.	106
B) Evaluación.	110
6. ASIGNACIÓN DE RECURSOS	113
7. GLOSARIO	118

INTRODUCCIÓN

La Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA), afirma la naturaleza pública de las decisiones y acciones que competen a las autoridades del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, y propone entre sus objetivos fundamentales el favorecer un cambio cultural que promueva la responsabilidad familiar y social con la protección de los derechos de la niñez; el desarrollo de una cultura de respeto a los derechos humanos y la adecuación y transformación institucional del Estado, con la finalidad de garantizar su efectividad en el cumplimiento de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia.

Un cambio tan profundo y radical como éste, necesita construirse como un proceso social y educativo en el que instituciones públicas y privadas, autoridades y funcionarios, familias, organizaciones, grupos sociales, gremios, iglesias, deben aportar en la misma dirección de cara a la protección de los derechos de la niñez y adolescencia en forma coordinada y articulada, asegurando mecanismos, procedimientos y normativas que viabilicen la garantía de sus derechos.

Uno de los principales mecanismos para orientar dicha transformación institucional, es la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, en adelante PNPNA. Lo cual implica que el Estado salvadoreño asume la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes, instituyéndolos en objetivos, metas sociales y planes de acción en los que se requiere la participación corresponsable de la familia y la sociedad.

El Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA), como ente rector en materia de niñez y adolescencia, sienta las bases sobre las cuales han de construirse nuevas estrategias de desarrollo que contribuyan con la mejora de las condiciones de vida de las niñas, niños y adolescentes, y en tal sentido el cumplimiento de sus derechos.

La Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, PNPNA, hace expreso el acuerdo social de establecer con prioridad un conjunto sistemático de objetivos y directrices de naturaleza pública, cuya finalidad es garantizar el pleno goce de los derechos de niñas, niños y adolescentes, a través del cumplimiento de las obligaciones que corresponden al Estado, a las familias y a la sociedad.

La presente PNPNA se decreta con la finalidad de guiar la actuación y coordinación de todos los integrantes del Sistema Nacional de Protección Integral, SNPI, y sus directrices tendrán carácter vinculante para las decisiones y acciones dirigidas a la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Será desarrollada en el decenio 2013-2023, período en el cual podrá ser revisada o ajustada en alguno de sus objetivos y directrices por mandato del Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, CONNA, cumpliendo con los procesos de participación y consulta establecidos en la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, LEPINA.

La presente Política se ha estructurado en seis apartados:

Primero, los fundamentos históricos, filosóficos y normativos de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, donde se hace una síntesis sobre la consideración de la infancia en diferentes períodos históricos, el surgimien-

to de esta categoría, su tratamiento y abordaje desde el paradigma de la “Situación Irregular” o “Modelo Tutelar” en contraposición a la Doctrina de Protección Integral.

En cuanto a los fundamentos normativos se hace un breve recorrido sobre la legislación nacional e internacional vinculada a la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Asimismo, se hace referencia a la LEPINA en la cual, la PNPNA constituye un mandato legal, cuya finalidad es garantizar el pleno goce de los derechos de niñas, niños y adolescentes, a través del cumplimiento de las obligaciones que corresponden al Estado, a la familia y a la sociedad.

El segundo apartado da cuenta, en forma resumida, del estado de situación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador a partir de los resultados de un proceso de análisis de datos estadísticos extraídos de fuentes públicas, como de organizaciones nacionales e internacionales; incorpora asimismo, los resultados obtenidos como producto de las consultas territoriales y de grupos focales a partir de la percepción de la población sobre las violaciones a derechos que más afectan a las niñas, niños y adolescentes en el país.

En este apartado, se hace un recorrido por las cuatro áreas de derechos establecidas en la LEPINA: Supervivencia y Crecimiento Integral, Desarrollo, Protección y Participación, mostrando algunos indicadores que evidencian vulneraciones a derechos, y los principales desafíos para el Estado salvadoreño. Desafíos que enmarcan los objetivos y estrategias propuestas en la presente Política. Finalmente, se desarrolla una aproximación sobre la situación de vulneración que enfrenta la población adolescente en conflicto con la ley, precisamente, porque su condición de privación de libertad no es impedimento alguno para la garantía de sus demás derechos. Es preciso aclarar, que una versión más extensa y completa sobre el estado de situación de los derechos de NNA en El Salvador forma parte de otra publicación, que detalla más ampliamente sobre las áreas de derechos y los avances que desde el Estado salvadoreño se han promovido con la puesta en marcha de políticas públicas, planes y programas en materia social que han contribuido con el desarrollo de este sector de la población.

El tercer apartado desarrolla los contenidos y lineamientos de la PNPNA para cumplir con el objetivo de garantizar a las niñas, niños y adolescentes en El Salvador, el cumplimiento de todos sus derechos, con la activa participación y actuación responsable del estado, la familia y la sociedad. Este se organiza en un objetivo general y cuatro objetivos estratégicos, cada uno con estrategias para la consecución del fin establecido, y con sus respectivas líneas de acción. Estos cuatro objetivos son consecuentes con las áreas de derechos que contempla la LEPINA: Supervivencia y Crecimiento Integral, Desarrollo, Protección y Participación.

El cuarto apartado hace referencia a los mecanismos de articulación y coordinación que tienen como fin guiar la actuación del Sistema Nacional de Protección Integral, el cual integra un conjunto coordinado de órganos, entidades o instituciones públicas y privadas cuyas políticas, planes y programas tienen como finalidad primordial el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia. Dichos mecanismos orientarán la actuación del Sistema para el ámbito nacional y local.

El quinto apartado establece los mecanismos de implementación, monitoreo y evaluación de la PNPNA, teniendo como meta para su desarrollo el decenio 2013-2023, período en el cual podrá ser revisada o ajustada en alguno de sus objetivos y directrices por mandato del Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, cumpliendo con los procesos de participación y consulta establecidos en la LEPINA. Cabe mencionar que su implementación se sujeta al Plan Nacional de Acción, el cual implicará un ejercicio de coordinación y articulación interinstitucional para un primer período de tres años.

Por último, atendiendo a las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño al Estado salvadoreño en la asignación prioritaria de recursos para garantizar la efectividad de los derechos, se desarrollan una serie de mecanismos administrativos y técnicos que deben contribuir a la asignación de recursos que permitan la implementación y viabilidad de la PNPNA.

Con la puesta en marcha de la presente Política, El Salvador cuenta hoy con una oportunidad valiosa: seguir aportando a la formación de una cultura cívica y de respeto de los derechos humanos, de responsabilidad y de justicia social, con voluntad política de las autoridades públicas, con claridad y compromiso de instituciones y de organismos que desarrollan su trabajo con un enfoque de derechos, con disposición al trabajo conjunto, compartido y de calidad, y con un marco legal humanista de derechos para las niñas, niños y adolescentes de El Salvador.

No dudamos en afirmar que lo que se aporte hoy con calidad, a la protección integral de la niñez y adolescencia, dependerá el tipo de convivencia social y de desarrollo que tendrá el país en los próximos diez años.

Fundamentos históricos, filosóficos y normativos.



*La edad no es motivo, ni condición
para ser discriminado o excluido,
todas las niñas
y niños son sujetos de derechos.*

1. FUNDAMENTOS HISTÓRICOS, FILOSÓFICOS Y NORMATIVOS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA NIÑEZ Y DE LA ADOLESCENCIA (PNPNA).

1.1 FUNDAMENTOS HISTÓRICOS Y FILOSÓFICOS

Con la aprobación por la Asamblea General de Naciones Unidas de la Convención sobre los Derechos del Niño –CDN-, se inicia un proceso de transformación sustancial en el abordaje social e institucional para la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes –NNA-, al instaurar los principios y fundamentos básicos de la denominada Doctrina de Protección Integral, concepción que integra un conjunto de valores y principios éticos e instrumentos jurídicos de carácter internacional, bajo los cuales se afirma que las niñas y los niños son sujetos plenos de derechos, a los cuales debe garantizarse su protección integral.

Esta Convención es el tratado internacional sobre derechos humanos que cuenta con el mayor número de ratificaciones por parte de los Estados a nivel mundial, y que surge para reconocer a las NNA, los derechos que protegen su vida, su salud, su educación y su pleno desarrollo. Los artículos de la CDN no sólo hacen explícitos los derechos, sino que además, indican principios y mecanismos que deben aplicarse para hacer efectivo su cumplimiento.

La CDN exige superar la práctica cultural, social, e institucional históricamente predominante basada en la cultura de la “Doctrina de la Situación Irregular o Modelo Tutelar” que considera a las NNA como personas incompletas, como “menores” que deben ser objeto de la protección del Estado cuando estos se encuentren en situación de peligro o riesgo social, abandono material y moral o por tener algún tipo de discapacidad.

Esta doctrina de la situación irregular presupuso fundamentos y prácticas violatorias de los más elementales principios de derechos humanos de la niñez, entre las cuales podemos mencionar, sin ánimo de exhaustividad: la discriminación que divide a la infancia en dos categorías, en “menores” y en “niñas, niños y adolescentes”, clasificándoles según sus condiciones sociales y económicas; la descalificación y desprotección de las responsabilidades familiares, intentando suplantarlas con la intervención asistencialista de parte del Estado; la judicialización de los problemas sociales, con amplios niveles de discrecionalidad en las decisiones judiciales frente a situaciones que vulneran derechos humanos de la niñez, y en muchas ocasiones imposibilitando el ejercicio del derecho a la defensa en los actos procesales para desvirtuar o alegar las imputaciones o señalamientos realizados en contra del “menor en situación irregular” o “menor infractor”; y finalmente usando, la privación de libertad o institucionalización como medio privilegiado para la solución de conflictos sociales o penales en los que se encuentra una niña, niño o adolescente.

Características de la legislación basada en la doctrina o paradigma de la situación irregular.

Asume la existencia de una división de dos categorías: niños y menores. La legislación aboga por reforzar dicha diferencia donde se protege de manera paternalista a los segundos.

El poder de decisión suele estar concentrado y centralizado en el juez minoril, quien posee un alto grado de discrecionalidad a la hora de resolver y aplicar la ley.

Los problemas relacionados con la situación de jóvenes en riesgo, por falta de posibilidades de desarrollo, son estructurados y visualizados como problemas individuales.

Criminalización de la pobreza a través del "internamiento" o "institucionalización".

El niño –o aún mejor, "el menor"- es considerado, "como alguien que debe ser protegido", ya que se encuentra en situación de "riesgo".

Los principios básicos del derecho constitucional suelen ser sistemáticamente vulnerados por la legislación minoril.

Se desarrolla un "lenguaje eufemístico", lo cual pretende encubrir la realidad de las acciones y decisiones administrativas y judiciales.

Tomado de: García Méndez, Emilio; Child Rights in Latin America. From irregular situation to full protection, Innocenti essays n° 8, UNICEF, Bogotá, Octubre de 1998. P. 3 (Traducción libre)

Frente a esta visión del tratamiento de la niñez, la Doctrina de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia que plantea y desarrolla la CDN propone una nueva visión para el desarrollo de la infancia basada en el enfoque de derechos, mismo que está presente en la filosofía y principios de derechos humanos plasmados en los instrumentos de carácter universal. Este nuevo enfoque de derechos considera a las NNA, como sujetos de derechos, reconociéndolos como titulares de todos los derechos humanos, a los cuales se suman los derechos específicos que gozan por su propia condición de ser niñas, niños y adolescentes.

Y es que, si se considera a los derechos humanos en general como fruto de un consenso histórico-ético de vocación universalizante, es innegable que la CDN se configura como referencia ineludible, generando a partir de su vigencia dos grandes efectos: constituir un parámetro sobre el cual puede evaluarse y orientarse la legislación interna de los países, en lo relacionado a la garantía de los derechos de las NNA y como instrumento que posibilita y sirve de marco, para exigir la activación de nuevas propuestas, interpretaciones y medidas que deben tomarse para salvaguardar los derechos de la niñez y la adolescencia.

También puede sostenerse que el movimiento iniciado con la CDN y la legislación secundaria desarrollada en los países latinoamericanos luego de su ratificación, responde además a una visión pragmática: la necesidad de reforzar los mecanismos normativos y fácticos que permitan asegurar los derechos de las NNA; pero además, posicionarse de manera crítico-constructiva frente a la posición jurídica, muchas veces dominante en algunos países de nuestro entorno, según la cual, los tratados internacionales son "auto ejecutables" y, por consecuencia, no debemos "repetir" lo establecido en dichos tratados.

Al contrario del enfoque de necesidades, en el cual el Estado actúa por caridad y la "buena voluntad", el enfoque de derechos supone que los derechos de la niñez y adolescencia representan obligaciones para terceros –la familia, el Estado y la sociedad-, quienes serán los sujetos obligados de garantizar el cumplimiento de los mismos.

Por lo tanto, la aplicación del enfoque de derechos hace imperativa estas obligaciones para participar en la construcción de un sistema de protección integral de derechos.

Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General No. 5, en la cual se refiere a las medidas generales de aplicación de la CDN, expresó que en la labor de incorporar a la realidad los derechos humanos de la niñez y adolescencia, tienen que participar todos los sectores de la sociedad y, desde luego, las propias niñas, niños y adolescentes, considerándose fundamental hacer que toda la legislación interna sea plenamente compatible con la Convención y que los principios y las disposiciones de ésta puedan aplicarse, desde una perspectiva basada en los derechos de la niñez y adolescencia. Es decir, que los Estados Partes tienen que hacer, por todos los medios adecuados, que las disposiciones de la Convención surtan efecto en el ordenamiento jurídico interno¹.

De ahí que para Buai², la Protección Integral sea definida como un “Conjunto de políticas, acciones, planes y programas que bajo el principio de Prioridad Absoluta, se dictan y ejecutan desde el Estado con la firme participación y solidaridad de la familia y la sociedad, para garantizar que todas las niñas y niños, gocen de manera efectiva y sin discriminación de los derechos humanos a la supervivencia, al desarrollo y a la participación, al tiempo que atienda las situaciones especiales en que se encuentran las NNA individualmente considerados, o determinado grupo de NNA que han sido vulnerados o están amenazados en sus derechos”.

El Salvador a partir del año 1990, se comprometió a generar ese proceso de cambio al ratificar la CDN. El Estado se comprometió a revisar y adecuar todas sus normas internas, e implementar un enfoque de derechos humanos en el marco de la Doctrina de Protección Integral de la niñez y adolescencia, debiendo nuestro país adoptar todas las medidas administrativas, legislativas, sociales, educacionales, económicas y de cualquier otra índole para dar efectividad a todos los derechos reconocidos en ella, así como también transformar la CDN, en políticas públicas para todas las niñas, niños y adolescentes sin discriminación alguna.

En ese contexto, surgió la necesidad de crear un cuerpo legal específico de protección a los derechos de las NNA, que efectivamente respondiera a este proceso de cambio, orientado por la Constitución de la República, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Doctrina de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia. Es entonces y así que luego de reiteradas observaciones por parte del Comité de los Derechos del Niño al Estado salvadoreño, en relación a estos compromisos, por Decreto Legislativo el 26 de marzo de 2009 fue aprobada la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, -LEPINA-³, como una ley especial en materia de derechos humanos de NNA, cuya finalidad, según su artículo 1, 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 fundamenta toda su normativa en seis principios básicos:

a) Principio del rol primario y fundamental de la familia.

Reconoce a la familia como el medio natural e idóneo para garantizar la protección integral de las niñas, niños y adolescentes; ese papel implica la responsabilidad de la familia en brindar una orientación adecuada, educación y formación moral y social, que les permita desarrollarse y desenvolverse en la sociedad.

1. Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 5, Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44), 34º período de sesiones (2003).

2. Buai Valera, Yuri Emilio. Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia Comentada de El Salvador, Libro Primero, Consejo Nacional de la Judicatura, Talleres Gráficos UCA, 1ª. Edición, San Salvador, El Salvador, 2011.

3. La LEPINA fue aprobada por Decreto Legislativo No. 839 el 26 de marzo de 2009, publicada en el Diario Oficial N° 68, Tomo 383, del 16 de abril de 2009; entró en vigencia parcial el 16 de abril de 2010 (Libro I sobre Derechos y Deberes de Niñas, Niños y Adolescentes), los Libros II sobre el Sistema Nacional de Protección y III sobre Administración de Justicia entraron en vigencia el 01 de enero de 2011.

Por ello, el Estado al tomar alguna medida a favor de la infancia, debe priorizar a la familia ya sea nuclear –que se encuentra integrada por padre, madre e hijos-, y la familia ampliada o extendida la cual puede incluir a los padres y madres con sus hijos, los hermanos de éstos con sus hijos y los miembros de las generaciones ascendentes como abuelos, tíos abuelos, bisabuelos, pudiendo abarcar parientes no consanguíneos, como hijos adoptivos, o de aquellos que se presume son hijos.

En todo caso, y frente a situaciones en las que no es posible para su bienestar que las NNA convivan con su familia de origen, la LEPINA considera otras modalidades para que ellas y ellos se relacionen en un entorno familiar. No obstante, la normativa antes citada establece que el Estado deberá fortalecer a la familia para que pueda ejercer su rol en garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

b) Principio del ejercicio progresivo de las facultades.

Reconoce a las niñas, niños y adolescentes el ejercicio directo y progresivo de sus derechos, el cual debe ser dirigido y orientado de manera apropiada por su padre, madre o representante legal. La orientación adecuada debe hacerse en concordancia con su nivel de desarrollo y aprendizaje.

c) Principio de igualdad, no discriminación y equidad.

Establece la igualdad de las niñas, niños y adolescentes ante la ley, prohibiendo la existencia de distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en cualquier criterio que tenga por objeto menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos fundamentales. Aunado a los anteriores, este principio posibilita el establecimiento de medidas especiales de acción positiva definidas en la LEPINA como: “aquellas disposiciones, políticas o prácticas estatales orientadas a remover los obstáculos sociales, políticos y económicos que impiden o restringen el ejercicio de los derechos reconocidos, medidas que pueden establecerse a favor de determinados grupos o colectivos de niñas, niños y adolescentes”.

d) Principio del interés superior de la niña, niño y adolescente.

Se conceptualiza como toda situación que favorezca el desarrollo físico, espiritual, psicológico, moral y social para lograr el pleno y armonioso desenvolvimiento de su personalidad. Constituye una obligación y un principio orientador para toda autoridad judicial, administrativa o particular.

Es considerado como “... un principio jurídico garantista y una limitación a la discrecionalidad, en tanto obliga a que en cualquier medida que se tome respecto de las niñas, niños y adolescentes, se adopten sólo aquellas que protejan sus derechos y no las que los transgredan o vulneren”⁴. Dicho principio no significa “lo que los adultos o las instituciones crean o consideren más conveniente o de mayor beneficio para las niñas, niños y adolescentes en una situación particular”, sino todo lo contrario: que toda decisión se tome de tal manera que garantice de manera efectiva sus derechos.

Este principio es imprescindible para dar efectividad a todos los derechos y al ser desarrollado de manera específica por la LEPINA, cierra la posibilidad de que tanto instituciones públicas como privadas tomen decisiones discrecionales y arbitrarias sobre la vida de las niñas, niños y adolescentes. Por lo tanto, este principio debe ser considerado en la interpretación, aplicación e integración de toda norma, en la toma

de decisiones judiciales y administrativas como en la ejecución y evaluación de las políticas públicas.

e) Principio de corresponsabilidad.

Este principio establece que los obligados a garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes son: la familia, el Estado y la sociedad; dando al Estado una obligación de carácter indeclinable e ineludible consistente en la formulación de políticas, planes, programas y acciones que generen las condiciones para que la familia desempeñe adecuadamente su rol. De igual manera, la sociedad en su conjunto, dirigentes comunitarios y sociales, organizaciones no gubernamentales, cualquiera que sea la forma de organización o de participación individual que se asuma, debe exigir la plena vigencia y respeto de los derechos de las niñas y los niños. La participación de la sociedad implica además la participación conjunta con las entidades públicas tanto en el diseño de propuestas y la evaluación de las políticas, como en la prestación de programas dirigidos para la efectividad de los derechos de este grupo etario.

f) Principio de prioridad absoluta.

Implica que el Estado debe garantizar de forma preferente todos los derechos de las niñas, niños y adolescentes, considerando que esta prioridad del Estado se traduce en las siguientes acciones: a) su preferente consideración en las políticas públicas, b) en la asignación de recursos públicos, c) en el acceso a los servicios públicos, y d) en la prestación de auxilio y atención en situaciones de vulnerabilidad y, en cualquier otro tipo de atención que requieran.

Para el Estado salvadoreño los principios que sustentan a la LEPINA y en general la Doctrina de la Protección Integral constituyen el marco conceptual y filosófico de carácter vinculante para la realización y ejecución de todas las acciones que tengan como finalidad garantizar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos de las NNA.

La naturaleza de estos derechos y garantías -Art. 15, LEPINA-, son irrenunciables, inalienables, indelegables, intransigibles, indivisibles e interdependientes, mismas características reconocidas por la Constitución de la República, los Instrumentos Internacionales de los derechos humanos y por la LEPINA.

Estos derechos, reconocidos en la LEPINA, pueden ser clasificados en cuatro grandes categorías, a saber:

1) Derechos de Supervivencia y Crecimiento Integral.

Considerados como derechos de carácter universal, parte fundamental y a la vez origen de los derechos humanos, pues su objetivo es garantizar y preservar la vida de la persona humana en condiciones de dignidad y calidad de vida. Entre ellos cabe mencionar el derecho a la vida, un nivel de vida digno y adecuado, la salud, seguridad social y a gozar de un medio ambiente sano y saludable.

2) Derechos de Protección.

Orientados a la identificación de situaciones que representan amenazas o vulneraciones a los derechos universales de niñas, niños y adolescentes y que, por lo tanto, requieren de un abordaje especial mediante mecanismos, instrumentos y estrategias que se activen con el objeto de prevenir, atender y reparar violaciones a los derechos de las NNA. Dentro de esta categoría se encuentran el derecho a la integridad personal, la protección frente al maltrato, la tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes; protección frente a la explotación laboral, abuso y explotación sexual, entre otros.

3) Derecho al Desarrollo.

Son todas aquellas condiciones necesarias para que las niñas, niños y adolescentes puedan desenvolverse y crecer de manera plena en la familia y la sociedad, y que contribuyen a mejorar la calidad de vida desde sus primeros años. Entre ellos pueden incluirse, los derechos asociados a la identidad, personalidad y al reconocimiento y protección legal de los vínculos familiares, comprende además los derechos a la educación, cultura y recreación y sano esparcimiento.

4) Derecho de Participación.

Estos derechos se configuran como transformaciones sustanciales en las formas tradicionales de concebir a la niñez y la adolescencia. Parten del reconocimiento de que las NNA son sujetos de derechos y ciudadanos sociales, capaces de ejercer por sí mismos sus derechos de manera progresiva y responsable.

Estos derechos facilitan verdaderas herramientas para que las niñas, niños y adolescentes intervengan de manera activa en los espacios de su interés y en los asuntos que les afectan tanto en la familia, como en la escuela y la sociedad en general. También promueven el ejercicio de la ciudadanía social a través del ejercicio de derechos como el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, a la libertad de expresión e información, opinión y asociación.

Todos estos derechos forman parte de ese nuevo paradigma en el cual los Estados deben enfocar sus esfuerzos, tanto para emitir políticas públicas destinadas a generar condiciones sociales, económicas, culturales y de otra índole para la satisfacción de los derechos de todos las NNA, como para generar políticas especiales destinadas básicamente a atender circunstancias de grupos de niñas, niños y adolescentes en condiciones especiales de vulnerabilidad.

Dicho lo anterior, todo parecería indicar que el Modelo de Protección Integral, concebido y definido en la CDN y en los instrumentos normativos nacionales como la LEPINA, requieren e implican efectos, y pretenden construir por tanto, una “protección integral y efectiva”, por medio de la generación de políticas públicas de niñez y adolescencia que reúnan una serie de condiciones para garantizar los derechos⁵. En este sentido, dichas políticas deben cumplir una serie de condiciones:

1) Participativas e incluyentes, especialmente de cara a la propia niñez -es por tanto un modelo de reconocimiento de derechos y no sólo de protección-, por lo que los procesos de reforma y aprobación de nuevos marcos jurídicos, políticas, planes y estrategias deben ser dinámicos, evitando la rigidez en el proceso y en la definición del modelo: cualquier variación del “modelo” es bienvenida si ello genera mecanismos y garantías más efectivos para la protección de los derechos de la niñez. “Se advierte

5. Rodríguez Meléndez, Roberto; “¿Cómo participamos en la creación de un sistema de protección de los derechos de nuestra infancia en El Salvador? Supuestos y presupuestos”, UCA, 2012 Disponible en: http://www.uca.edu.sv/deptos/ccj/media/archivo/e2e6ee_diplomadoenderechosdelaninezyadolescencia,lectura1.pdf

entonces que la protección integral es una noción abierta, en permanente búsqueda de nuevos y mejores estándares⁶, de forma dialogante, y contando especialmente con la participación de las NNA.

2) Construidas y planificadas estratégicamente para ser implementadas de forma coordinada e integral, permitiendo y generando procesos intra e inter institucionales de diálogo en los que coadyuven las diferentes instancias del gobierno, instituciones autónomas, regionales y locales, con énfasis en el contacto cercano entre las instituciones y el ciudadano a través de la descentralización.

3) Eficaces. Por eso, al decir Beloff: “se definen los derechos de las niñas, niños y adolescentes y se establece que en caso que alguno de esos derechos se encuentre amenazado o violado, es deber de la familia, la comunidad, el Estado, el obligado a restablecer el ejercicio concreto del derecho afectado, a través de mecanismos y procedimientos efectivos y eficaces, tanto administrativos como judiciales, si así correspondiere”.

Se debe destacar que la efectividad de las políticas –vocablo con el que engloba los conceptos de eficacia y eficiencia- no solo se refiere a tener mejores marcos normativos, lo cual - se constituya en un presupuesto o condición necesaria, pero no suficiente. La efectividad hace referencia sobre todo a la aplicación o implementación de las mismas mediante políticas, programas, planes y estrategias.

4) Amparadas bajo la legalidad nacional y la supralegalidad que brinda la CDN, lo cual disminuye la discrecionalidad existente en el modelo tutelar y la aplicación de la doctrina de la situación irregular: “por eso desaparecen las vagas y antijurídicas categorías de “riesgo”, “peligro moral o material”, “circunstancias especialmente difíciles”, “situación irregular”, etc.

5) Ancladas en la realidad y en la facilidad de su acceso, por consiguiente, diferenciadas de procesos de mera transferencia de conocimiento externo, y elaboradas en un continuo proceso de diálogo entre la sociedad civil y el Estado.

6) Huyen del adultocentrismo y de estructuras tutelares y paternalistas para construir una base normativa y social que identifique y garantice que niñas, niños y adolescentes sean sujetos plenos de derechos, destruyendo la vieja dicotomía entre niños y menores, cuya protección se expresa en la formulación de políticas básicas y universales para todas las niñas, niños y adolescentes.

Ahora bien, este carácter universalizable no impide que la CDN facilite la construcción operativa de dos ejes de articulación de políticas públicas. El primero implica “la consideración de la niña, niño y adolescentes como sujetos plenos de derecho, merecedores de respeto, dignidad y libertad, abandonando con este enfoque el concepto del niño como objeto pasivo de intervención por parte de la familia, el Estado y la sociedad; y el segundo, la consideración de las niñas, los niños y los adolescentes como personas con necesidad de cuidados especiales, lo cual presupone que, por su situación particular de desarrollo, además de todos los derechos de que disfrutaban los adultos, ellos tienen derechos especiales”⁷.

6. M. BELOFF, “modelo de la protección integral...”, ya citado., p. 17.

7. G. DIMARCO; E. FAUR; S. MÉNDEZ, “Democratización de las familias”, Unicef, Oficina de Argentina, Buenos Aires, 2005, p. 75.

7) Orientan sus esfuerzos en el diseño de políticas basadas en un enfoque de derechos humanos, que huye de las visiones paternalistas, generando una respuesta a la necesaria garantía de las facultades y condiciones reconocidas a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos en orden a lograr el cumplimiento efectivo de los mismos.

Los enfoques basados en derechos humanos complementan y refuerzan las intervenciones, programas, planes y políticas orientadas hacia resultados de desarrollo, e implican que los objetivos de desarrollo, necesariamente pasan por la plena realización de los derechos, en este caso de las NNA, y además supone un compromiso político y normativo definido a partir de tratados internacionales y normas nacionales. Este enfoque parte de la universalidad de los derechos y por ello de su indivisibilidad e interdependencia, sean derechos sociales o individuales, dado que todos son inherentes a la dignidad humana.

Un elemento importante del enfoque basado en derechos y que debemos destacar aquí es que -si bien implica un énfasis en la observancia de marcos normativos, como lo pueden ser la CDN o las leyes nacionales-, también toma en consideración que los derechos se construyen a través y desde la historia, por medio del diálogo democrático, reconociendo que en estos procesos los derechos “evolucionan”, así como debe evolucionar continuamente el mismo modelo de Protección Integral.

8) En las políticas de niñez y adolescencia el rol de la judicatura es “de control”, pero no de las NNA, sino de la incorporación del enfoque de derechos dentro de dichas políticas. Este control es un eslabón dentro de una cadena en la cual, diversas instancias administrativas han planificado, implementado y evaluado procesos de implementación de políticas de infancia con enfoque de derechos, permitiendo que el sistema judicial vele por el efectivo cumplimiento de los mismos.

9) Su fin último es el desarrollo del niño y la niña. En efecto, el fin último de las políticas de niñez y adolescencia es la realización y garantía plena de sus derechos, y por consiguiente el facilitar su desarrollo integral como ser humano, propiciando las condiciones necesarias para ello.

Con la aprobación de la LEPINA, como una ley especial en materia de Derechos Humanos de las NNA, el Estado salvadoreño asume el compromiso de tomar medidas legislativas e institucionales para adecuar y desarrollar el enfoque de derechos humanos contenido en la CDN. La puesta en marcha de una Política Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia- PNPNA- es el paso estratégico en la construcción y consolidación de una garantía efectiva de los derechos de las NNA.

En el ámbito normativo podemos considerar que lo antes expresado ha sido definido dentro de la LEPINA, que en sus Arts. 112 y 113 establecen:

Artículo. 112.- Principios rectores.

LA PNPNA deberá atender a los siguientes principios:

- a) Interés superior de la niña, niño y adolescente;
- b) Prioridad absoluta;

- c) Integralidad en la protección de derechos;
- d) Participación social que incluya a la niñez y adolescencia;
- e) Igualdad y no discriminación y,
- f) Equidad entre los géneros.

Artículo 113.- Contenidos esenciales mínimos

Sin perjuicio de otros contenidos, la PNPNA deberá contener decisiones y pautas encaminadas a la consecución de los siguientes fines:

- a) El fortalecimiento del papel fundamental de la familia en la sociedad;
- b) La participación en equidad de la sociedad en la protección integral de la niñez y adolescencia;
- c) La definición de decisiones públicas relevantes que garanticen el pleno goce de los derechos de la niñez y de la adolescencia;
- d) La implementación de mecanismos que garanticen la efectiva y eficiente coordinación de las decisiones estatales y la gestión pública, tanto en el ámbito nacional como local, en lo que respecta a la protección de los derechos de la niñez y adolescencia;
- e) La descentralización inmediata y permanente de los servicios de atención a la niñez y la adolescencia y la descentralización gradual de los mecanismos de elaboración y vigilancia de las decisiones públicas en materia de protección integral;
- f) La implementación de mecanismos estatales que garanticen la asignación de los recursos materiales y financieros necesarios para la protección integral de la niñez y de la adolescencia;
- g) La promoción, difusión y formación en derechos de la niñez y de la adolescencia; y,
- h) La participación de la niñez y la adolescencia en la vida social y estatal así como en el ejercicio directo de sus derechos de conformidad con la evolución de sus facultades.

1.2 FUNDAMENTOS NORMATIVOS

1.2.1 MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL DE LA PNPNA

A la definición del nuevo Modelo de Protección de la niñez y adolescencia, no se llega de manera inmediata y sin presupuestos y transformaciones previas. De hecho, es posible identificar una serie de fases en la evolución de los derechos humanos de las NNA clasificadas en diversas fases históricas, desarrolladas sobre todo en el siglo XX.

A continuación se hace una referencia en forma breve, con el exclusivo afán de contextualizar con un mínimo de detalle el proceso de desarrollo del paradigma de protección de los derechos de infancia vigente⁸:

I fase: 1901-1947: en la cual se destaca la relativa invisibilidad de las NNA de siglos precedentes, y lo cual comienza a cambiar dramáticamente en el primer cuarto del siglo XX, existiendo diversas razones por las cuales se inició todo un proceso de identificación de acciones en aras de mejorar sus condiciones de vida. Dos elemen-

8. Se ha retomado la clasificación utilizada por: ALSTON, P.; J. TOBIN, "Laying the foundations of children's rights", Innocenti Research Center, UNICEF, Florence, 2005, p. 3-5.

tos importantes de esta transformación fueron los antecedentes que llevaron a la creación de la justicia juvenil, como justicia especializada y por otra parte, los horrores evidenciados en la explotación laboral y sexual de la niñez y adolescencia, especialmente con el fenómeno conocido en este momento histórico como “trata de blancas”:

Durante la primera mitad del siglo XX hasta la finalización de la II Guerra Mundial, se inició un proceso de incorporación de normas generales para visibilizar diversos aspectos que venían siendo identificados y consensuados en el seno del derecho internacional. En este sentido debe circunscribirse el proceso de internacionalización de los derechos humanos de las NNA dentro del surgimiento de la OIT en 1919 y que implicó esfuerzos para garantizar a la niñez, “ciertos” derechos en el ámbito laboral⁹, entre los que puede destacarse por ejemplo, el Convenio n° 77 y 78 de la OIT sobre el examen médico en niños y niñas que trabajen (1946).

II fase: 1948-1977: En esta etapa histórica se consolida el proceso que venía gestándose orientado a distinguir “adultos y niños” y a considerar la necesidad de derechos y/o atención especializada, lo cual aparece reflejado incluso en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en sus artículos 25 y 26.

Durante este segundo período, con certeza el logro más visible en esta materia en el ámbito internacional, fue el proceso de definición de la Declaración sobre los Derechos del Niño, cuyos trabajos preparatorios iniciaron en la década de los años 50, ratificándose dichos esfuerzos con la aprobación de la misma en el año de 1959. Pero además de la generación de una Declaración propia sobre los derechos de las NNA, la importancia central de esta declaración fue que constituyó un paso decisivo en materia de especialización de sus derechos, reafirmando la necesidad de un tratamiento especial y de derechos específicos en razón del sujeto de protección.

III fase: 1978-2000: En este estadio histórico, se sigue implementando el proceso de positivación y reconocimiento internacional de los derechos de las NNA, y es así como en diciembre de 1979 la ONU aprueba la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o en conflicto armado, la cual considera como actos criminales toda forma de represión y tratos crueles e inhumanos hacia mujeres y niños, como: reclusión, tortura, ejecuciones, tratos crueles e inhumanos hacia mujeres y las NNA, detenciones en masa, destrucción de viviendas y desalojo forzoso en operaciones militares de los beligerantes en conflictos armados.

Ahora bien, es fundamental en este periodo histórico la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, que vendría a configurarse como la piedra de toque o eje central de los derechos del niño a nivel universal.

En este periodo aparecerán también toda una serie de instrumentos internacionales que refuerzan la garantía y protección de los derechos de las NNA en diversos ámbitos especializados y que vinieron a perfeccionar el marco normativo de la niñez. Uno de los productos más emblemáticos de esta etapa, es el desarrollo legislativo nacional a partir de la CDN que prácticamente de manera inmediata comenzó a ser

9. Las primeras convenciones de la OIT, incluían referencias expresas al trabajo nocturno de jóvenes en la industria (Convención n° 6, de 1919); la necesidad de una edad mínima para las labores marinas (Convención n° 7 de 1920), la edad mínima para la labor agrícola (Convención n° 10 de 1921), entre otras. Por su parte, en el campo de la erradicación de la esclavitud y la trata de personas el Art. 23 de la Liga de las Naciones, establecía un contenido específico frente a la necesaria protección de la niñez.

punto de referencia para los nuevos marcos normativos –nacionales, regionales o locales- especializados en la protección de la niñez y adolescencia.

Entre esta amplia normativa internacional de protección de los derechos de las NNA, podemos mencionar, aquellos más destacados, como lo son:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1969).

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).

La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes (1984).

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y su protocolo facultativo (1966).

Como se ha mencionado seguramente el punto central de desarrollo de los derechos de las NNA se encuentra en la CDN, que se configura como un Instrumento Internacional de Derechos Humanos adoptado por más de 190 países en el mundo, y al que se han sumando actualmente dos protocolos facultativos, que complementan la protección brindada por la Convención:

El Protocolo Facultativo de la Convención Sobre los Derechos del Niño,
Relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados (2001).

El Protocolo Facultativo de la Convención Sobre los Derechos del Niño,
Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización en la Pornografía (2004).

Debe mencionarse además, que ha sido aprobado por el sistema de las Naciones Unidas un tercer protocolo facultativo de la CDN relativo al desarrollo de un procedimiento de comunicaciones. Dicho protocolo permitirá a las NNA o a sus representantes legales presentar una denuncia ante el Comité de los Derechos del Niño, una vez que se hubieren agotado los recursos nacionales destinados a su protección.

También deben destacarse, a su vez, dos ámbitos del reforzamiento de la protección de la niñez, en el ámbito internacional, que se suman al marco antes mencionado. El primero, los esfuerzos que en el ámbito regional latinoamericano se han venido desarrollando en el marco del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y, por otra parte, la especificación de la protección brindada a las NNA que se encuentran en condiciones especiales de vulnerabilidad.

En el primer caso, los documentos normativos regionales más relevantes son:

- La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948).
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José (1969).
- La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985).
- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994).

En el ámbito de especialización de la protección de las NNA en condiciones de vulnerabilidad, podríamos citar:

- El Convenio Relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional (1993).
- El Convenio Relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y la medidas de protección de los niños (1996).
- El Convenio sobre los Aspectos Civiles en la Sustracción Internacional de Menores (1980).
- La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990).
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con discapacidad (1994).

Y en el ámbito de la protección de la niñez trabajadora deben destacarse también:

- El Convenio n° 138 de la OIT relativo a la edad mínima de admisión al empleo (1973).
- El Convenio n° 142 de la OIT sobre la orientación y formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos (1975).
- El Convenio n° 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (1999).

Para finalizar esta descripción de los avances en la protección de los derechos de las NNA, debemos mencionar que el nuevo milenio, también ha implicado el desarrollo de iniciativas en el ámbito internacional tendentes a reforzar la garantía de los derechos de la niñez. Entre estos avances normativos y procesos en marcha merece la pena destacar:

- La Declaración del Milenio (2000).
- La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2007).
- La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) y sus dos Protocolos Facultativos: a) Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo de Palermo) y b) Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.

1.2.2 MARCO NORMATIVO NACIONAL

a) Los antecedentes en la regulación del Sistema de Protección Integral en El Salvador.

El Salvador es parte de los países que ratificaron la CDN con bastante celeridad. El 26 de enero de 1990, la CDN se suscribía mediante Decreto Ejecutivo n° 237, el 18 de abril del mismo año por el Órgano Ejecutivo de El Salvador, siendo ratificada “en todas sus partes” por la Asamblea Legislativa el día 27 de abril de 1990, convirtiéndose ese mismo día en Ley de la República.

Es indudable que previo a 1990, existía una amplia legislación en el país que ha tratado de regular y proteger a la niñez¹⁰; pero sin duda, los primeros intentos de trasladar la filosofía y los valores que inspiraron la CDN a la legislación salvadoreña han sido aquellos procesos normativos surgidos justo después de su aprobación.

A continuación se relacionan tres cuerpos normativos surgidos en la primera parte de la década de los años 90 y que se considera que justamente buscaban incidir en la protección integral de la niñez y adolescencia, aunque fuertemente influidas aun por la cultura proteccionista precedente a la CDN.

Un primer esfuerzo nacional en el ámbito normativo fue la aprobación y vigencia de la Ley del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor, sancionada mediante decreto presidencial el 22 de marzo de 1993, la cual establece en su exposición de motivos que dicha normativa busca permitir el desarrollo integral del menor, “proteger la salud física, mental y moral de los menores, así como garantizar el derecho de éstos a la educación y a la asistencia; y así mismo, creará las instituciones para la protección de la maternidad e infancia” y descansa evidentemente en la “protección integral de los menores por parte del Estado”.

Podríamos considerar que con dicha norma, se crea una entidad autónoma de carácter administrativa cuya misión estaría orientada a ejecutar la “Política Nacional de Atención al Menor”, promover el desarrollo integral, coordinar a la administración pública y fomentar la participación de la comunidad y la sociedad, supervisando el funcionamiento de las instituciones que se dediquen a la atención del menor¹¹. Es importante destacar que además dicha ley establecía un procedimiento para la toma de medidas de protección del menor “que se encontrare amenazado o violado en sus derechos o en situación de orfandad”.

De lo antes expresado se deduce que se esta en presencia de un mecanismo o instrumento identificado por el Estado para concretar y posibilitar la protección integral del niño, pero aún influenciado por la Doctrina de la Situación Irregular.

Un segundo momento, e instrumento normativo que tratará también de apoyar los esfuerzos orientados a la creación del sistema de protección integral de los derechos del niño en El Salvador, será aprobado pocos meses después por la Asamblea Legisla-

10. Puede verse un esbozo histórico de los avances en la protección de la niñez en El Salvador en: UNICEF, Save The Children, Plan Internacional; “Niñez en El Salvador: Estado actual y perspectivas Lineamientos para una política de atención y desarrollo integral de la primera infancia”, UNICEF, Save The Children, Plan Internacional, San Salvador, 2009., p. 20-23.

11. Vid., art. 4 de la Ley del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor.

tiva salvadoreña, aun y cuando su vigencia se pospuso por un año. Nos referimos al Código de Familia.

El Código de Familia fue promulgado a finales de 1993 e inicia su vigencia hasta el 1 de octubre de 1994. En este caso, este cuerpo normativo incluyó y trató de dar un desarrollo legislativo a los derechos de la infancia, en el denominado Libro V de dicho Código: “Los menores y las personas adultas mayores”.

De hecho, las disposiciones de dicho apartado –ahora derogadas por la LEPINA– regulaban y desarrollaban los derechos y garantías de los derechos del menor, y creaban un régimen especial, incluyendo disposiciones relacionadas a la protección integral y a la creación de un “Sistema de protección al menor”¹², cuyo accionar estaría siempre a cargo del Instituto Salvadoreño de Protección del Menor –ahora ISNA–.

Las innovaciones del Código de Familia para la protección de la niñez y adolescencia consistieron en:

La incorporación en una norma nacional, de un apartado específico sobre los derechos de la niñez y adolescencia, así la inclusión de principios de la CDN y el establecimiento de disposiciones orientadas a la protección y asistencia mínima que debería ser garantizada al –todavía considerado– “menor”.

La creación del sistema de protección integral del menor, cuyo objetivo sigue definido en el Código de Familia en su Art. 401. “Las instituciones que conforman los sistemas nacionales de protección a la familia y personas adultas mayores y al menor, ejecutarán programas y actividades de atención en forma permanente y obligatoria, encaminados a beneficiar a la familia y personas adultas mayores y a satisfacer las necesidades relacionadas con el desarrollo integral del menor, cumplir y hacer cumplir en sus respectivas áreas de competencia, las normas que para la protección de dichas normas se consagra en este Código”.

Finalmente, no se puede concluir este apartado sin referirse al ámbito material de protección de la niñez que no ha sido mencionado: los adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley.

La normativa que actualmente se denomina como Ley Penal Juvenil¹³ fue aprobada por la Asamblea Legislativa en abril de 1994, posponiéndose su entrada en vigencia hasta marzo de 1995. La Ley Penal Juvenil, según sus considerandos, es también una norma que pretende actualizar la legislación salvadoreña a la normativa internacional suscrita y ratificada por El Salvador, reconociéndose que “el actual Código de Menores no responde a los principios reconocidos en la Constitución y en la Legislación Internacional, respecto del menor que ha infringido la Ley Penal; siendo por ello indispensable decretar una Ley Especial.”¹⁴

Merece mencionarse que la disposición derogatoria, de dicho cuerpo de ley, establece en el Art.133 que se derogan “las normas relativas al menor de conducta irregular

12. El art 399 del Código de Familia señala: “SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION DEL MENOR”La protección integral de los menores estará a cargo del Estado, se hará mediante un conjunto de acciones gubernamentales y no gubernamentales, coordinadas por el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor, con la participación de la familia, la comunidad y el apoyo de los organismos internacionales, los que conforman el Sistema Nacional de Protección al Menor.

13. Antes Ley del Menor Infractor.

14. Considerando IV de la Ley Penal Juvenil.

contenidas en el Código de Menores”, lo cual da pauta para identificar que se está en presencia de una propuesta normativa que trata de responder a los diseños institucionales de los sistemas de protección integral de la niñez y adolescencia.

Este recorrido en El Salvador, se perfecciona en el año 2009 con la aprobación de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, LEPINA que brinda un nuevo marco normativo de protección de derechos a la niñez en El Salvador, cuya entrada en vigencia plena es a partir del año 2011, en el cual se comienza a implementar la institucionalidad administrativa y judicial requerida para la garantía efectiva de los derechos de las NNA.

Los avances normativos en El Salvador son destacables. Sin embargo, esta normativa no es más que la base para el desarrollo de una Política de Estado, que permita el desarrollo de estrategias, planes y programas orientados a la salvaguarda de los derechos de la niñez y la adolescencia; un proceso que ha estado pendiente durante 20 años después de la aparición en el contexto internacional de la CDN.

b) Normativa nacional relacionada con la protección de la niñez.

Para finalizar, se identifica la normativa nacional que tiene una relación estrecha con la protección de la niñez y la adolescencia en El Salvador y que no se ha mencionado anteriormente.

Dentro del marco jurídico que orienta la formulación de la Política se cita a continuación la normativa Constitucional y normativa secundaria relacionada con la protección de las NNA.

Constitución de la República de 1983

La Constitución de la República, en el Título 1, Capítulo 2 de los Derechos Sociales, Sección Primera de Familia, en sus artículos del 32 al 36, sienta los principios y bases fundamentales en los que se deberá desarrollar la legislación secundaria para regular los derechos de la familia y de la niñez y adolescencia.

A continuación se presenta de manera cronológica y sin ánimo de exhaustividad, un conjunto de normas relacionadas con la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia. En su examen e interpretación debe tenerse presente que quedan tácitamente derogadas aquellas disposiciones que contradigan o se opongan a la LEPINA de acuerdo a su artículo 258 lit. e.

Normativa	Finalidad
Código de Trabajo, 1972.	Establece disposiciones y regula el trabajo de las personas mayores de 14 años.
Código Municipal, 1986.	Desarrolla los principios constitucionales referentes a la organización, funcionamiento y ejercicio de las facultades autónomas de los municipios. Asimismo, faculta a los Municipios para asociarse con el fin de mejorar, defender y proyectar sus intereses o concretar entre ellos convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o prestación de servicios que sean de interés común para dos o más municipios.

Normativa	Finalidad
Estatutos de la Asociación "Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador", COMURES. Con sus reformas al 2008.	En los estatutos se crea una Comisión de carácter permanente denominada: "Comisión de Equidad de Género, Niñez, Adolescencia y Familia", una de sus funciones es la divulgación de la Ley de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia en cumplimiento al nuevo marco legal; y desarrollar propuestas relacionadas con el tema.
Ley de Extranjería, 1986.	Su objeto es reconocer los derechos y deberes a los extranjeros que se encuentren en la república, siendo relevante la protección de las NNA extranjeros que se encuentran en el país, pues también son sujetos de aplicación de la LEPINA.
Código de Salud, 1988.	Contiene las normas para cumplir con los fines de asegurar la salud a la población, mejorando la calidad y las expectativas de vida de ésta.
Ley del Nombre de la Persona Natural, 1990.	Regula los mecanismos y procedimientos para garantizar el derecho a la identidad de todas las personas naturales y de las niñas, niños y adolescentes.
Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, 1992.	Contienen medidas tendientes a la protección de los derechos humanos, contemplados en la constitución, leyes y tratados vigentes, creando además la Procuraduría Adjunta para los Derechos de la Niñez y la Juventud.
Ley Penal Juvenil, 1994.	Regula los derechos de la persona adolescente, principios rectores y medidas aplicables cuando esta cometiere infracción penal.
Código de Familia, 1994	Establece el régimen jurídico de la familia, y las personas de la tercera edad, sus relaciones entre sí y con la sociedad. Se crean reformas relativas al derecho de alimentos para las NNA con discapacidad y en relación a la protección a la vivienda familiar. Regula también la institución de la adopción.
Ley Procesal de Familia, 1994.	Establece la normativa procesal para hacer efectivos los derechos y deberes regulados en el código de familia y otras leyes sobre la materia.
Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio, 1995	Establece un régimen para registrar, conservar y facilitar la localización y consulta de la información sobre hechos y actos jurídicos, constitutivos, modificativos o extintivos del estado familiar de las personas naturales y los regímenes patrimoniales del matrimonio.

Normativa	Finalidad
Ley de Vigilancia y Control de Ejecución de Medidas al Menor Sometido a la Ley Penal Juvenil, 1995.	Regula los procedimientos de actuación del juez de ejecución de medidas al menor y recursos a interponer.
Ley General de Educación 1996.	Determina los objetivos generales de la educación, aplicándose a todos los niveles y modalidades; asimismo, norma la prestación del servicio de las instituciones oficiales y privadas.
Ley de la Carrera Docente de 1996 y sus reformas al 2010.	Su finalidad es garantizar que la docencia sea ejercida por educadores inscritos en el registro escalafonario del ministerio de educación, asegurándoles su estabilidad laboral para lograr una educación de calidad. Contempla la obligación legal para los docentes de denunciar cualquier hecho de violencia que sufran los estudiantes o cualquier miembro de la comunidad educativa.
Ley Contra la Violencia Intrafamiliar, 1996.	Establece mecanismos para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar, regula medidas de rehabilitación, principios rectores y otros conceptos.
Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, 2006.	<p>En este reglamento se crean Comisiones permanentes las cuales representan un avance en el tema de niñez y adolescencia, como se detalla a continuación: Comisión de Familia, Niñez y Adulto mayor de la Asamblea Legislativa a la cual le compete el estudio y análisis de la legislación de fomento y protección a la integridad y unidad familiar, así como también la legislación sobre adultos mayores y la que se relaciona a todas las entidades que tienen que velar por el fortalecimiento y protección a la dignidad de la familia, las mujeres y los menores; dictamina sobre el informe de labores que presenta el Procurador General de la República.</p> <p>La Comisión de "La Mujer e Igualdad de Género" es una comisión legislativa dedicada única y exclusivamente al estudio de mociones y expedientes relativos a la Mujer e Igualdad de Género.</p>
Código Penal, 2007.	Establece los delitos o faltas que cometen las personas y las penas que tendrán que cumplir. Establece la obligación de dar aviso a todos los funcionarios o empleados públicos, agente de autoridad o autoridad pública que en el ejercicio de sus funciones, o con ocasión de ellas tuviere conocimiento de haberse perpetrado un hecho punible y si omitiere su deber, el código estipula las sanciones correspondientes.
Código Procesal Penal, 2009.	Regula procedimientos a seguir en delitos y faltas penales, incluyendo aquellos relacionados con delitos o faltas que afectan a las niñas, niños y adolescentes.

Normativa	Finalidad
Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, 2006.	Para cumplir con sus funciones la Fiscalía General de la República, crea dentro de su organización departamentos o unidades operativas o de investigación a las que corresponde desarrollar la labor operativa fiscal, investigar y tramitar los hechos punibles y otras infracciones a la ley. Cuenta con la unidad operativa denominada "Unidad de Menores y Mujeres en su Relación Familiar".
Ley General de los Deportes de El Salvador, 2007.	Tiene por objeto establecer los principios y normas generales hacia los cuales debe orientarse la política deportiva en el país; así como la creación de los organismos responsables de elaborar, difundir y ejecutar la política del Estado en esta materia.
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, 2008.	Tiene por objeto establecer atribuciones del Procurador General de la República, la organización de la procuraduría y el cumplimiento de obligaciones derivadas de tratados internacionales ratificados por El Salvador. Asimismo, tiene la misión de asistir y representar jurídicamente a las niñas, niños y adolescentes.
Ley de Acceso a la Información Pública, 2010.	Su objetivo es garantizar que toda persona, incluidas las niñas, niños y adolescentes tienen el derecho de acceso a la información pública, a fin de contribuir con la transparencia de las actuaciones de las instituciones del Estado.
Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres, 2011.	Esta ley es fundamento de la Política del Estado en la materia, su objeto es crear las bases jurídicas explícitas que orientarán el diseño y ejecución de las políticas públicas que garantizarán la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres, sin ningún tipo de discriminación, en el ejercicio y goce de los derechos consagrados legalmente.
Ley de Medicamentos y su Reglamento, 2012.	Su objeto es garantizar la institucionalidad que permita asegurar la accesibilidad, registro, calidad, disponibilidad, eficiencia y seguridad de los medicamentos y productos cosméticos para la población y propiciar el mejor precio para el usuario público y privado.
Ley de Vacunas, 2012.	El objetivo de la ley es garantizar a la población una adecuada inmunización de las enfermedades infecciosas a través de la adquisición, abastecimiento y distribución de vacunas.
Ley General de Juventud, 2012.	Su finalidad es implementar políticas públicas, programas, estrategias y planes para el desarrollo integral de la población joven. En el artículo 2, en su ámbito de aplicación se considera joven a la persona comprendida en el rango de edad entre los 15 y 29 años, coincidiendo con la LEPINA en la población adolescente comprendida entre los 15 y 17 años de edad.

La Doctrina de la Protección Integral implica un cambio sustancial en el tratamiento de la niñez y adolescencia no solo en el ámbito normativo internacional y nacional, sino que se configura como un presupuesto para lograr una transformación social y cultural que permita el aseguramiento de los derechos de las NNA.

No cabe duda que esta garantía es un proceso complejo y continuo en el tiempo, que requiere de manera sistemática el apoyo y el esfuerzo de la familia, la sociedad y el Estado para que, por medio de una política consistente, continua y sostenible, se pueda lograr mejoras en las condiciones de vida de las NNA que residen en El Salvador.

Es justamente este esfuerzo, en el que se está inmerso y que supone un punto de partida de carácter prioritario, progresivo e irreversible para el mejoramiento de la protección integral de la niñez y adolescencia.

Estado de situación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador.



Un diagnóstico basado en el enfoque de derechos tiene como presupuesto escuchar y hacer partícipes a las voces de las personas a quienes va dirigida esa política. Este es el caso de la PNPNA.

2. ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN EL SALVADOR.

2.1 CONTEXTO SITUACIONAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

El Salvador posee una extensión territorial de 21,040.79 Km² y cuenta con una población aproximada de seis millones doscientos trece mil setecientos treinta habitantes. El 62.3% de la población reside en el área urbana y el 37.7% en el área rural, siendo las mujeres quienes representan el 52.3% de la población y el 47.7% representado por los hombres¹⁵.

Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2011¹⁶, un total de 2,578,876 son personas en edades comprendidas entre los 0 a los 19 años –lo que se corresponde con el 41.5% sobre el total de la población del país-. En general, la base poblacional de niños y adolescentes hombres (54.39%) sobrepasa al de las niñas y adolescentes mujeres (48.61%), situación que se invierte cuando se sobrepasa los veinte años, a partir de los cuales la población femenina es mayor a escala nacional¹⁷.

La situación en la que se desarrollan las personas comprendidas entre los 0 y 18 años es mayormente en un entorno de pobreza. En El Salvador, a nivel nacional un 34.5% de los hogares se encuentra en situación de pobreza; de estos el 8.9% se encuentra en pobreza extrema; mientras que el 25.6% está en pobreza relativa.

En el área urbana, el 29.9% de los hogares vive en pobreza; el 6.5% está en pobreza extrema y el 23.4% en pobreza relativa. En el área rural, un 43.4% de hogares se encuentra en situación de pobreza de los cuales el 13.6% está en pobreza extrema y el 29.8 en pobreza relativa¹⁸.

En todo caso, debe tenerse presente que no todas las personas en situación de pobreza la experimentan del mismo modo, ni son igualmente vulnerables a ella o tienen las mismas posibilidades de superarla¹⁹. En el caso de las niñas, niños y adolescentes –NNA- debido a que los mismos se encuentran en un proceso físico, psicológico y moral de desarrollo, toda condición que menoscabe su salud, las posibilidades de estudiar y de potenciar su desarrollo físico, psicológico y moral, pueden generarles limitaciones que en forma directa y negativa les afecte para el resto de sus vidas.

En este sentido, debe tenerse presente que las condiciones de salud, nutrición, agua y saneamiento básico, educación, vivienda y el acceso a servicios establecidos como derechos universales, son factores determinantes para el cumplimiento y garantía de los mismos y la carencia de estos compromete su crecimiento y desarrollo.

Aunado a lo anterior, la precariedad económica familiar, pareciera impulsar tendencialmente a la niñez a incorporarse al mercado laboral formal o informal de forma acelerada, limitando a su vez el pleno ejercicio no solo del derecho a la educación, a la recreación y sano esparcimiento, sino otros derechos y principios que favorecen su pleno desarrollo.

15. Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador, DIGESTYC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2011. Ministerio de Economía, San Salvador, Junio 2012.

16. Ídem.

17. Ídem.

18. Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador, DIGESTYC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2012. Resumen Ejecutivo. Mayo 2013, pág. 24.

19. CEPAL. Ecuador: Definición y medición multidimensional de la pobreza, 2006-2010. Revista CEPAL No.108, Diciembre 2012. p. 58-60

Es así como aquellos hogares que no logran satisfacer las necesidades básicas de supervivencia, hacen del trabajo infantil una práctica cultural en la cual los niños y niñas contribuyen a la economía familiar. En 2010, el 64% de las NNA que trabajaban lo hacían con su familia sin recibir ningún tipo de remuneración²⁰.

En este sentido en El Salvador, los resultados obtenidos para el 2012 indican que existen 191,599 niños y adolescentes entre las edades de 5 a 17 años que se encuentran desarrollando alguna actividad para aportar a la generación del ingreso del hogar.

En el ámbito del ejercicio efectivo del derecho a la educación de las NNA, si bien es indudable que existen logros tales como el aumento de las tasas netas de cobertura en el sistema educativo (93.7% para primaria en 2011) también puede identificarse que existe un descenso importante en la matrícula de secundaria (7° grado – bachillerato), alcanzando solo un 61.6%²¹ de cobertura de la población cuyas edades oscilan entre los 13 a 17 años. Con mucha probabilidad la pobreza familiar puede tener una relación con este descenso de matrícula, en una población que aunque no debería, tiene que asumir cargas laborales en el seno de familias que no logran que sus hijos continúen sus estudios en etapas posteriores a la primaria.

A pesar de los avances del Estado para el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia, existe aún mucho camino por recorrer, dentro del que merecen destacarse, las limitaciones existentes a nivel económico, social y cultural para que la familia y la sociedad en general, también coadyuven al pleno reconocimiento y ejercicio de la ciudadanía social de este sector de la población.

Las condiciones y el entorno descrito anteriormente generan un ambiente familiar en muchas ocasiones difícil, donde el maltrato físico y humillante puede constituirse en un factor que dificulta la realización de los derechos de las NNA en el seno familiar. A manera de ejemplo, durante 2012 fueron 6,529 casos de denuncia y avisos recibidos en Juntas de Protección del CONNA por presuntas amenazas y vulneraciones a derechos de las NNA; de éstos el 55% de los casos recibidos, corresponden a denuncias por amenazas o violaciones al derecho de integridad personal, y un 12% por amenazas al derecho de estar protegido frente al abuso y explotación sexual.

El Instituto de Medicina Legal, reporta que entre 2010 y 2012 los casos relacionados con violencia sexual (violaciones y otras agresiones sexuales) alcanzaron un total de 7,371²² siendo las principales víctimas, niñas y adolescentes entre los 10 y 14 años.

¿Cuántas niñas y niños pueden enfrentar estas situaciones? Se calcula que el 58% de NNA viven en contextos urbanos²³, y dicha concentración produce la expansión de asentamientos precarios y barrios marginales que generan entornos poco propicios y seguros para avanzar en el ejercicio de sus derechos. Municipios de la zona urbana de San Salvador como Soyapango, Mejicanos, San Salvador, Ciudad Delgado, Apopa, e Ilopango, se caracterizan no solo por altos niveles de violencia y mayor nivel de homicidios²⁴, sino también por la concentración de población de niñas, niños y adolescentes viviendo en zonas y comunidades de alto riesgo. El número de homicidios en 2010 en la población de 0 a 19 fue de 484 y para 2011 la cifra subió a 586²⁵.

20. Eliminación de Trabajo Infantil en El Salvador a través del empoderamiento económico y la inclusión social. Documento de Proyecto No. ELS/10/50/USA. p. 5.

21. Ministerio de Educación de El Salvador, MINED. La educación de El Salvador en cifras, período 2004-2011, Dirección de Planificación Gerencia de monitoreo, Evaluación y Estadística. 9.

22. Departamento Académico y Estadístico del Instituto de Medicina Legal. Víctimas de delitos sexuales en personas menores de 18 años. 2010-2012.

23. UNICEF. Retos de las niñas, niños y adolescentes urbanos en El Salvador. 2012, San Salvador, p. 1.

24. FUNDAUNGO. Atlas de la violencia en El Salvador (2005-2011). Resumen Ejecutivo. San Salvador, El Salvador. 2012. p. 32-33.

25. Instituto de Medicina Legal, IML. Homicidios en niñas, niños y adolescentes por grupos de edad. Estadísticas 2010-2011.

En todo caso, las cifras no siempre reflejan por completo las realidades cotidianas que vulneran de modo recurrente los derechos de las NNA en nuestro país. Existe frente a muchos hechos cometidos contra niñas y niños una cifra desconocida y preocupante: aquellas que no son denunciadas, dado que ocurren en espacios y con actores que mantienen una relación muy estrecha y de confianza con las NNA como son la familia, la comunidad y la escuela.

Téngase presente que el niño, la niña y el adolescente, dada su condición, sobre todo cuando no tiene el apoyo familiar o cuando es en el ámbito familiar donde se han generado hechos que vulneran su dignidad, no denuncia ya sea por miedo, por desconocimiento o bien simplemente porque en su corta experiencia desconoce cuáles son las instituciones que funcionan para hacer efectivos sus derechos.

La institucionalidad salvadoreña en este sentido se enfrenta al gran desafío de anteponer el principio del interés superior del niño y el principio de prioridad absoluta a fin de abrir paso a la garantía del pleno goce de los derechos de la niñez y adolescencia en El Salvador.

2.2 DIAGNÓSTICO

Proceso metodológico para construcción de la PNPNA

El proceso de construcción de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia –PNPNA- ha implicado el desarrollo metodológico de un amplio proceso participativo cuyo diseño inicial fue propuesto ante el Consejo Directivo del CONNA el 8 de diciembre de 2011, habiéndose aprobado mediante Acuerdo N° 7, de la XIII Sesión Ordinaria del Consejo Directivo e iniciado su implementación en el mes de febrero de 2012.

Este proceso implicó un proceso de consulta con un total **7,341 personas**: 3,784 NNA y 3,557 personas adultas, distribuidos en todo el territorio nacional.

A partir de esa fecha inicial se definió una ruta de trabajo que permitiera bajo los principios de participación, empoderamiento y apropiación que miembros de sociedad civil, especialistas, las NNA, así como amplia diversidad de actores relacionados con la protección y garantía de los derechos de la niñez y adolescencia se involucraran en la identificación conjunta de los grandes retos que bajo un enfoque de derechos humanos, facilitaran la construcción de la política pública.

Este proceso participativo se identifica plenamente con la necesidad de generar una Política de Estado que sobre la base de una amplia participación ciudadana permita marcar una ruta estratégica de acción a favor de la garantía de los derechos de niñez y adolescencia, confiando en las capacidades de todos los actores involucrados, requiriendo su compromiso y responsabilidad al identificarlos como ciudadanos capaces de exigir el cumplimiento efectivo de los derechos de las NNA en El Salvador.

Este principio de participación, elemento clave en la construcción de las políticas para las NNA, es además un mandato legal de la LEPINA, la cual establece en su art. 114 que:

Participación en la formulación de la PNPNA:

En la elaboración, aprobación y vigilancia de la PNPNA deberán participar la familia, la socie-

dad civil y el Estado, de conformidad con las disposiciones de esta Ley. La participación de la sociedad civil en la formulación de la política deberá incluir, prioritariamente, la consulta a las niñas, niños y adolescentes.

Las formas y procesos de participación serán definidas vía reglamentaria.

Como todo diagnóstico abierto a la participación, base para generación de un consenso social para la construcción de una política pública, se procura el intercambio de experiencias, conocimientos, análisis y reflexión sobre las realidades económicas, sociales y culturales en las que se desarrollan los derechos de las NNA en El Salvador, procurando la identificación de vías y estrategias que permitan luchar contra situaciones de injusticia, violencia y exclusión, a través del establecimiento de metas y objetivos específicos, en tanto que una política no es más que un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un Estado de la mano de la sociedad civil para solucionar los problemas que los ciudadanos y las instituciones consideran prioritarios.

Estas decisiones necesariamente, requieren de información, datos y elementos de juicio en general, que permitan a los tomadores de decisiones no solo la identificación de alternativas viables frente a los problemas detectados, sino que faciliten la construcción de las alternativas a través de procesos basados en el diálogo constructivo.

En este sentido, la metodología aprobada por el CONNA para apoyar la construcción de la Política Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia contó con los siguientes objetivos que se fundamentan en un enfoque basado en derechos y en los principios básicos reconocidos a nivel internacional y nacional para la protección de las NNA:

- 1) Promover conciencia social sobre lo prioritario de la corresponsabilidad de las familias, comunidades, organizaciones e instituciones sociales para asegurar efectividad en el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia.*
- 2) Apoyar el desarrollo institucional del Sistema de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, favoreciendo la coordinación interinstitucional e intersectorial, la integración de planes, programas y servicios, y la democratización de la gestión pública en los distintos niveles del Estado.*
- 3) Promover el cumplimiento del principio de prioridad absoluta, con inversiones públicas y privadas destinadas a garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes.*
- 4) Asegurar la factibilidad y pertinencia de la PNPNA con base en el conocimiento, análisis e incorporación de las expectativas, demandas y propuestas que presentan los distintos sectores consultados.*
- 5) Fortalecer las capacidades de las instancias locales para que la gestión pública descentralizada, pueda ser oportuna, participativa y garantista de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.*
- 6) Visibilizar el punto de vista de las niñas, niños y adolescentes en los procesos de consulta y construcción participativa de la PNPNA.*

Asimismo, la metodología aprobada, implicó el establecimiento de una serie de fases o etapas

que permitieron un desarrollo progresivo del proceso de construcción del levantamiento de información diagnóstica base para la definición de la Política Pública, favoreciendo también la consolidación del ciclo de políticas públicas.

Las fases de este proceso de planificación y diagnóstico han sido las siguientes:

Fase	Finalidad	Período Temporal
I	Información y convocatoria pública a participar en la construcción colectiva de la PNPNA.	Enero - Mayo 2012.
II	Información y coordinación de acciones con garantes y corresponsables de la PNPNA.	
III	Construyendo Juntos la Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes.	Mayo 2012 - Marzo 2013.
IV	Integración de resultados: Elaboración del documento de la PNPNA.	Diciembre 2012 - Abril 2013.
V	Aprobación y presentación pública de la PNPNA por el CONNA.	Mayo - Junio 2013.
VI	Implementación / Desarrollo de la PNPNA.	Agosto 2013.
VII	Monitoreo - 1ra. evaluación de la PNPNA.	2013-2016.

A continuación, se presentan los resultados de las fases I, II y III, que fundamentan la formulación y construcción de la PNPNA y constituyen una síntesis de resultados de un amplio proceso que implicó la implementación de espacios de consulta en tres niveles.

El primer nivel de análisis y participación: la consulta local.

En este ámbito el proceso de consulta partió de la definición de criterios para la selección de una muestra del 20% de los municipios a nivel nacional, entre los cuales se contemplaron:

- Representación poblacional y geográfica (porcentaje de población de niñas, niños, adolescentes a nivel municipal, zona urbana y rural, zonas costera y fronteriza).
- Niveles de pobreza e Indicadores de Desarrollo Humano (IDH) a nivel municipal.
- Principales vulneraciones a derechos humanos de niñas, niños, y adolescentes.
- Nivel de avances en materia de políticas, planes y acciones públicas en favor de la niñez y adolescencia a nivel local.

Con base en una matriz de indicadores recopilados y bajo los criterios antes mencionados se procedió a la selección de 55 municipios, tres adicionales que corresponden a la zona del oriente y norte del país, sobre la muestra del 20% establecido originalmente (52 municipios), para incluir en la consulta, algunos de los territorios que afrontan mayor incidencia de niñas, niños y adolescentes retornados, cuyas cifras han aumentado en los dos últimos años.

El objetivo de este nivel de la consulta fue la identificación y análisis de situaciones que vulneran los derechos de la niñez y la adolescencia, la priorización de dichas problemáticas, la atribu-

ción de sus posibles causas y la definición de propuestas de solución como acciones de carácter público para ser incluidas en la PNPNA. A continuación, se detallan los municipios en los cuales se desarrolló la consulta local y la población participante:

Departamento	Municipios	NNA	Adultos	Total de Participantes
Ahuachapán	San Francisco Menéndez, Ahuachapán, Turín.	146	171	317
Cabañas	Ilobasco, Victoria.	72	120	192
Chalatenango	San Ignacio, Las Vueltas, Chalatenango, San Fernando, Arcatao, Tejutla, Nueva Concepción.	294	404	698
Cuscatlán	Suchitoto, San Pedro Perulapán, Cojutepeque.	97	106	203
La Libertad	Santa Tecla, La Libertad, San Matías, Teotepeque.	166	177	343
La Paz	Santiago Nonualco, San Pedro Masahuat, Zacatecoluca, Santa María Ostuma, Chinameca.	192	228	420
Morazán	Yamabal, San Francisco Gotera, Perquín, Sociedad, Cacaopera.	191	203	394
San Miguel	San Miguel, San Antonio del Mosco, Nueva Guadalupe.	173	209	382
San Salvador	Rosario de Mora, El Paisnal, Soyapango, Apopa, San Salvador.	202	273	475
San Vicente	San Vicente, Tecoluca, San Ildefonso.	150	89	239
Santa Ana	Santa Ana, Metapan, Masahuat.	152	101	253
Sonsonate	Nahuizalco, Sonsonate, Acajutla.	127	175	302
Usulután	Usulután, Jucuarán, California, Jiquilisco, Nueva Granada.	188	230	418
La Unión	Lislique, Santa Rosa de Lima, La Unión, Meanguera del Golfo.	218	191	409.
Total de participantes en 55 municipios				5045

Fuente: Subdirección de Política, CONNA. 2012

Las personas consultadas en los municipios se agruparon a su vez, por rangos etarios con la finalidad de desarrollar una estrategia de pares y mantener grupos de trabajo y análisis relativamente homogéneos, a saber:

a) Niñas y niños de 8 a 11 años, con quienes se exploró el ámbito de la familia, comunidad y escuela a través de técnicas y recursos didácticos como el dibujo, el juego, elaboración de carteles, diálogos a partir de láminas ilustrativas y elaboración de cuentos, entre otros. La orientación para explorar el ámbito de la familia fue a partir del conocimiento que tuvieran las niñas y los niños sobre una familia diferente a la suya, con la finalidad de no generarles a nivel personal situaciones difíciles e incómodas que pudieran afectarles emocionalmente.

b) Adolescentes de 12 a 14 años y de 15 a 18 años. Este grupo etario utilizó una encuesta que contemplaba un listado de derechos para cada una de las áreas establecidas en la LEPINA, y sobre la cual marcaban los derechos que en su opinión presentarían un mayor nivel de incumplimiento en su municipio. Sobre las problemáticas detectadas establecieron posibles soluciones. Para llegar a esta definición, previamente se desarrolló un ejercicio sobre un “árbol de derechos”, técnica de sensibilización y formación utilizada para dar a conocer que son los derechos, su clasificación y el contenido básico de los mismos.

c) Personas adultas. La consulta con este grupo etario contempló un proceso de formación básica en la LEPINA y las cuatro áreas de derechos para las cuales se conformaron mesas de trabajo. Adicionalmente, se organizó una mesa para analizar las condiciones de las personas adolescentes en conflicto con la ley. La población adulta definió para cada área de derechos una gama de problemáticas y amenazas sobre las cuales establecieron cinco prioridades y sobre éstas se definían principales alternativas de solución.

Un segundo nivel de análisis: la consulta con grupos de niñas, niños y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad.

El concepto de vulnerabilidad hace referencia al carácter de las estructuras e instituciones económico-sociales y al impacto que éstas provocan en comunidades, familias y personas en diferentes dimensiones de la vida social²⁶. Esta condición de vulnerabilidad es una manifestación del incumplimiento de derechos al no traducirse en mejores condiciones de vida y de realización en el entorno que se desenvuelve la niña y el niño: familia, escuela y comunidad.

En este contexto, se consultó a las NNA que cuentan con las siguientes condiciones:

- Viven con enfermedades crónicas.
- Se encuentran en estado de embarazo.
- Realizan actividades económicas.
- En condición de migrantes.
- Poseen una orientación sexual diversa –LGBTI²⁷–.
- Cuentan con ascendencia indígena.
- Se encuentran bajo medidas de acogimiento institucional.
- Están sometidos a la Legislación penal por haber cometido un hecho delictivo.
- Se encuentran viviendo en la calle.
- Poseen alguna discapacidad.
- Han sido víctimas de trata.
- Viven en zonas de alto riesgo y vulnerabilidad ambiental, entre otros.

El total de NNA consultados en torno a las principales amenazas y vulneraciones a sus derechos, fue de 618 con edades entre los 4 y 18 años.

Las niñas y niños de 4 a 6 años ejercieron su derecho a participar a través de metodologías lúdi-

26. Pizarro, Roberto. La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. Serie estudios prospectivos y estadísticos, No.6. CEPAL, Chile 2001. p. 12.

27. Acrónimo inclusivo utilizado para referirse a Lesbiana, Gay, Bisexual, Transexual e Intersexual.

cas para explorar en su ámbito familiar, comunitario, como en la prestación de los servicios de salud y educación, situaciones que afectan sus condiciones de desarrollo.

Un tercer nivel de análisis: un proceso consultivo institucional, a través de jornadas de trabajo con representantes de instituciones públicas y privadas.

Se ha buscado garantizar una participación institucional en el proceso de construcción de la PNPNA, mediante la revisión y consulta de bases de datos, políticas, programas y planes que pudiesen ser utilizados para apoyar el proceso de su formulación. De igual forma, retroalimentación por personal técnico y funcionarios de las instituciones en la definición de acciones y estrategias que garanticen de manera efectiva los derechos de las NNA y a partir de sus competencias institucionales.

Toda la información obtenida ha sido sistematizada a través de las categorías de los derechos de la niñez y adolescencia plasmada en la LEPINA, las cuales se exponen a continuación:

- Derechos de supervivencia y crecimiento integral.
- Derechos de protección.
- Derechos de desarrollo y
- Derechos de participación

a) DERECHOS DE SUPERVIVENCIA Y CRECIMIENTO INTEGRAL.

Dentro de esta categoría, se agrupan derechos tales como la vida, un nivel de vida digno y adecuado, la salud –en sus diversas dimensiones- y un medio ambiente sano y adecuado.

Puede indicarse en relación a estos derechos que El Salvador ha avanzado lentamente en el mejoramiento de las condiciones que permiten un mayor nivel de garantía del derecho a la vida y a la salud de las NNA.

Los datos reflejados en cuanto a la mortalidad perinatal²⁸, muestran una disminución de dicha tasa en los últimos diez años. Para 1998, se reportaron 26 fallecimientos por cada 1000 embarazos viables, mientras que en el año 2008, ocurrieron 19 fallecimientos²⁹. Para 2008, 63% corresponde a niños y niñas que nacen muertos.

Por su parte, la tasa de mortalidad en niños y niñas menores de cinco años, ha descendido en 12 puntos en un período de diez años (1998-2008); es decir, de 31 muertes descendió a 19 por mil nacidos vivos. La tasa de mortalidad en niñas y niños menores de 1 año descendió 9 puntos para el mismo período, de 25 a 16 por mil nacidos vivos y la tasa de mortalidad neonatal alcanzó un descenso de 13 a 9 muertes por mil nacidos vivos³⁰.

28. Es la proporción de defunciones perinatales dentro del total de nacimientos, entendiéndose aquellos como las defunciones de fetos de 28 semanas o wmmás de gestación (también conocido como mortinato u óbito fetal) y defunciones de nacidos vivos dentro de los primeros 7 días de vida.

29. Ministerio de Salud, MINSAL. Plan Estratégico Nacional para la Reducción de la Mortalidad Materna, Perinatal y Neonatal 2011-2014, El Salvador, 2011. p. 84 p.34.)

30. ídem.

Entre las principales causas de mortalidad neonatal e infantil se contempla la prematurez, las malformaciones congénitas, principalmente las cardiovasculares y neurológicas, las neumonías, enfermedades infecciosas intestinales, septicemia y la desnutrición proteica, entre otras³¹.

En la raíz de estos aspectos existen factores de carácter estructural como la pobreza y la discriminación por género que influyen considerablemente en la vulneración del derecho a la vida³².

Principales causas de mortalidad en niñas, niños y adolescentes.

Muertes Hospitalarias de 0 a 9 años	Muertes Hospitalarias de 10 a 19 años
Ciertas afecciones originadas en el período perinatal.	Efectos tóxicos de sustancias de procedencia principalmente no medicinal.
Malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas.	Traumatismos de la cabeza.
Neumonía.	Traumatismos que afectan múltiples regiones del cuerpo.
Septicemia.	Neumonía.
Enfermedades infecciosas intestinales.	Traumatismos del abdomen, de la región lumbo-sacra, de la columna lumbar y de la pelvis.
Enfermedades del sistema nervioso.	Enfermedades del sistema genitourinario.
Enfermedades del sistema digestivo.	Leucemia.
Traumatismo de Cabeza.	Enfermedades del sistema digestivo.
Meningitis.	Traumatismos del Tórax.
Desnutrición.	Enfermedades cardiovasculares.

Fuente: Boletín Integrado de indicadores en Salud, 2009, MINSAL.

En lo que respecta al derecho a la salud, El Salvador sigue siendo un país con grandes retos de cara a mejorar no solo los sistemas de atención y control de enfermedades, sino en materia de prevención, especialmente frente aquellas enfermedades que afectan a las NNA.

Reportes del Ministerio de Salud (2009), establecen que las enfermedades transmitidas por vectores fueron dos: el dengue clásico como hemorrágico y la enfermedad de Chagas. De los casos de dengue clásico, el 36.6% de incidencia fue en niñas y niños menores de 10 años y el 38.6% entre los 10 y 19 años. De los casos de dengue hemorrágico, el 62.4% se dio en población menor de 10 años y un 29% en adolescentes de 10 a 19 años.

De los casos relacionados con la enfermedad de Chagas³³, el 76.5% tuvo incidencia en niñas y

31. MINSAL. Informe de Labores, 2011-2012. El Salvador, Ministerio de Salud, 2012. Pág. 29; DIGESTYC, Estadísticas vitales 2005-2009, pag.1-5.

32. *Ibid.* p. 27.

33. La infección por el parásito protozoario *Trypanosoma cruzi*, es considerada una enfermedad parasitaria tropical, endémica en América Central y del Sur, y ha sido considerada por la Organización Mundial para la Salud como una de las enfermedades más desatendidas del Mundo. Cfr. P. Hotez, D. Molyneux; "A Fenwick" Control of neglected tropical diseases, *New England Journal of Medicine* 253, 2007 pp 1018-1027

niños entre los 0 y 10 años y el 15.5%³⁴ en adolescentes. Estas cifras revelan la necesidad de trabajar en acciones de prevención y erradicación progresiva de dichas enfermedades considerando medidas de control sanitario y saneamiento ambiental.

Igualmente preocupante, es la problemática del embarazo en adolescentes, situación que afecta tanto al derecho a la vida como al de la salud. Tiene a su base elementos estructurales de carácter social y cultural vinculados con la desigualdad de las relaciones de género en el seno familiar, asociados a patrones y relaciones de poder.

En El Salvador, “la primera relación sexual premarital es del 21.8% en las mujeres menores de 15 años de edad y asciende al 68.9% en las de 15 a 19 años. La tasa específica de fecundidad para el grupo de 15 a 19 años de edad es de 89 por 1000 mujeres. El porcentaje de adolescentes con experiencia de embarazo asciende significativamente del 8.4% entre las mujeres que tienen 15 años de edad al 43.3% entre quienes tienen 19 años. El 18% del grupo de mujeres de 15 a 19 años tiene al menos un(a) hijo(a) actualmente vivo(a). En relación a la pareja, los datos indican que el 13.5% de las mujeres de 15 a 19 años tuvieron la primera relación sexual con hombres mayores que ellas”³⁵.

En el año 2011, el Ministerio de Salud reportó 84,752 inscripciones prenatales, de las cuales el 31.4% fueron de mujeres adolescentes³⁶.

Los resultados de la consulta.

En general, de la consulta realizada se desprende una profunda preocupación de niñas, niños, adolescentes y población adulta, en todo el país, por las acciones u omisiones que afectan o limitan los derechos a la vida, un nivel de vida digno y adecuado, la salud y el medio ambiente; derechos que además poseen una profunda interrelación, dado que en múltiples ocasiones las condiciones medioambientales, sociales o culturales afectan el cumplimiento directamente de dichos derechos.

Así, por ejemplo, el vivir en un medio ambiente sano ha sido considerado como uno de los derechos más vulnerados en al menos 10 departamentos del país, señalándose la necesidad de reaccionar frente al mal manejo de los desechos sólidos, la insalubridad existente en los espacios públicos como la escuela y la comunidad, así como la tala indiscriminada de árboles y la contaminación de los mantos acuíferos.

Este no es un caso único: la precariedad económica y la pobreza repercuten directamente en la garantía del derecho a una vida digna, frente a lo cual se identifican barreras de tipo económico –falta de recursos-, cultural –ausencia de una educación integral-, social e institucional que limitan un efectivo cumplimiento de este derecho. También se percibe por niñas, niños y adolescentes en general, que este derecho no tiene o no poseen mecanismos y recursos adecuados tanto a nivel nacional como local, que permitan o faciliten la reivindicación de dicho derecho.

En otras palabras, el derecho a una vida digna de la niñez, se garantiza a través del desarrollo de políticas sociales, pero las NNA y la población consultada en general no identifica autorida-

34. MINSAL. Boletín de Indicadores Integrados, 2009, pag. 32.

35. Encuesta de Salud Familiar, FESAL 2008. Pág. 140.

36. Ministerio de Salud de El Salvador. Política de Salud Sexual y Reproductiva, San Salvador, agosto, 2012, 50 p. p. 9.

des, instituciones o programas a los que avocarse frente a situaciones de menoscabo de este derecho. Es decir, pareciera que las NNA identifican la falta de respuestas frente al ejercicio de sus derechos.

La salud y la vida son derechos que requieren un mayor esfuerzo del Estado, de la sociedad civil y de la familia para su eficaz garantía: las limitaciones en el acceso a la salud pública, deficiente infraestructura, la falta de recurso humano para cubrir la demanda, así como la poca orientación que permita garantizar el derecho a la salud sexual y reproductiva, son identificados por los actores participantes del diagnóstico como elementos prioritarios a ser superados.

Las deficiencias en la garantía efectiva de los derechos de supervivencia y crecimiento integral también fueron evidenciadas en la consulta con grupos focales. Proceso en el que participaron las NNA acompañados de sus padres y responsables.

A continuación se identifican algunas de las amenazas que las y los participantes enfrentan con mayor frecuencia en relación al derecho a la salud y el derecho a la vida.

Nombre del grupo focal	Derechos de Supervivencia y Crecimiento Integral
<p>NNA viviendo con enfermedades crónicas.</p>	<p>Derecho a la salud</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Limitado acceso a medicamentos especializados. La red hospitalaria no siempre cuenta con este tipo de medicamentos o se agotan las existencias. Por su valor económico las familias no pueden adquirirlos. b) Ausencia de servicios médicos especializados para adolescentes a partir de los 14 años en el Sistema Nacional de Salud. c) Falta de programas de interconsulta³⁷ y difícil coordinación entre hospitales nacionales y extranjeros para tratamientos específicos. d) Insuficiente cobertura del servicio de laboratorio y falta de aparatos especializados. e) La higiene en algunas áreas de los hospitales es deficiente, exponiéndoles a contraer infecciones. f) Ausencia de cobertura para hijos de afiliados al ISSS hasta los 18 años. <p>Salud mental</p> <p>Su salud mental se ve afectada, principalmente por los sentimientos de tristeza e impotencia que les genera la enfermedad y el riesgo de muerte, lo cual es extensivo a las personas más cercanas que tienen la responsabilidad de su cuidado. El acceso a programas de salud mental es limitado ya que reciben atención psicológica pero no incluye a miembros de la familia.</p>
<p>Adolescentes embarazadas.</p>	<p>Embarazo precoz</p> <p>Su embarazo es de riesgo, porque pone en peligro su vida y la del bebé dado su nivel de desarrollo físico y psicológico.</p> <p>Derecho a un nivel de vida digno y adecuado</p> <p>Su condición económica no les permite cubrir los valores nutricionales adecuados en su alimentación, provocando bajo peso y talla en el bebé.</p> <p>Salud sexual y reproductiva</p> <p>Escaso conocimiento sobre derechos sexuales y reproductivos, y sobre todo, poca información acerca de la prevención del embarazo e infecciones de transmisión sexual.</p>

37. Interconsulta: consulta entre profesionales de las diferentes especialidades médicas respecto de un caso específico.

Nombre del grupo focal	Derechos de Supervivencia y Crecimiento Integral
<p>NNA trabajadores.</p>	<p>Derecho a un nivel de vida digno y adecuado No cuentan con una vivienda digna y una alimentación balanceada y nutritiva, lo que ocasiona baja talla y peso, incluso grados de desnutrición crónicos.</p> <p>Derecho a la salud</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Frecuentemente, presentan padecimientos de los riñones debido al consumo de agua contaminada con pesticidas. b) Enfrentan adicciones al tabaco y consumo de pastillas para resistir las jornadas nocturnas en la extracción de moluscos. c) Trastornos de la visión, producto de los venenos utilizados en el cultivo de caña. d) Frecuentemente sufren heridas y cortadas, golpes, fracturas, quemaduras, picaduras de insectos, así como la exposición a accidentes de tránsito.
<p>NNA con discapacidad.</p>	<p>Derecho a la salud</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Algunas discapacidades son producto de enfermedades graves que las NNA enfrentaron en sus primeros años de vida y que se complicaron o no tuvieron el acceso oportuno a los servicios de salud. Esto ha ocurrido por desconocimiento de los padres y madres, la falta de un diagnóstico médico oportuno y limitados recursos para tratamientos especializados. b) Las NNA con discapacidad que viven fuera del área metropolitana, especialmente en la zona rural, carecen de atención médica pediátrica especializada, por lo que deben trasladarse al Hospital Bloom, incurriendo en una serie de gastos que sus padres no pueden cubrir. c) En el Sistema Nacional de Salud es difícil el acceso a ciertas especialidades y medicamentos necesarios para su recuperación integral, por lo que tienen que buscar atención médica en clínicas privadas y comprar los medicamentos a precios elevados. d) Los programas de tratamiento especializado y rehabilitación están ubicados en algunas cabeceras departamentales, por lo que es difícil que personas de la zona rural, puedan trasladar a las NNA para recibir atención, dificultades con su movilidad y por el costo económico que es elevado. e) El personal médico a nivel nacional no ha sido capacitado para la atención adecuada de niñez y adolescencia con discapacidad. Algunos médicos, cuando les atienden por primera vez no saben cómo abordarles y tratarlos. No se cuenta con un enfoque de derechos y se dan casos de discriminación y malos tratos. f) Dificultades para movilizarse y trasladarse por sí mismos, debido a las barreras físicas, sociales, económicas y culturales existentes.

Es indudable que El Salvador realiza esfuerzos valiosos para instaurar las bases que posibiliten el goce de los derechos de supervivencia y crecimiento integral a toda niña, niño y adolescente. De aquí, la necesidad de buscar la coherencia y un abordaje en forma integral a las situaciones que amenazan los derechos de diversos grupos de la población desde el ámbito de las políticas públicas.

Como desafíos identificados en el proceso diagnóstico para la garantía de estos derechos, podemos destacar los siguientes:

Desafíos institucionales

Garantizar inversión pública en servicios básicos, infraestructura, equipamiento, y suministros, orientada a la garantía del derecho a la salud.

Garantizar el derecho a la salud ha desencadenado un proceso de reforma del Sistema Nacional de Salud a través de la instalación de la Red Integral e Integrada de Servicios de Salud (RIISS), proceso cuya instalación es progresiva, quedando todavía un segmento de población sin cobertura, principalmente, de escasos recursos y de las zonas rurales más alejadas.

Aumentar y mejorar la cobertura de salud para adolescentes, en la cual es ineludible iniciar procesos urgentes que faciliten el desarrollo del derecho a una educación sexual y reproductiva.

Las y los adolescentes son el grupo etario más grande de El Salvador. La adopción del Plan Intersectorial para la Atención Integral de la Salud de la Población Adolescente y Joven (2012-2014), es un avance destacable, como el de la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva³⁸. Su implementación supone la atención integral y diferenciada a la que reciben las niñas, niños y la población adulta, haciendo énfasis en salud mental, salud sexual y reproductiva, derechos, prevención y atención de violencia de género, familiar, sexual y social. La reciente aprobación de ambos instrumentos no permite contar con avances en su implementación, pero ya se han establecido las directrices necesarias para avanzar en la garantía de los derechos para las NNA.

Implementar procesos de mejora de la calidad en la atención de los servicios de salud que afectan especialmente a mujeres embarazadas y NNA.

La población consultada considera que el personal médico, técnico y de enfermería requiere de un proceso de sensibilización y formación respecto del trato que debe existir con las niñas, niños y adolescentes. En la actualidad, ha prevalecido un enfoque y visión adultocéntrica que limita su derecho de opinión y participación respecto de su misma salud.

El Ministerio de Salud reconoce cierto grado de resistencia del personal de salud para adaptarse al nuevo enfoque de Atención Primaria Integral, advierte la existencia de una “deuda social significativa en la calidad y calidez de la atención al usuario en los servicios de salud”.

Desarrollar un proceso de fortalecimiento sobre nutrición y alimentación infantil como política de Estado.

En 2009, con la puesta en marcha de la Política Nacional de Salud, que incorpora en su estrategia No.12, líneas específicas para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la población en todo su ciclo de vida, y en 2010 con la aprobación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria, el país progresivamente va adquiriendo un enfoque de derechos, en la medida que incorpora determinantes sociales, culturales, ambientales y económicamente sustentables en la superación de la situación alimentaria y nutricional del país. Sin embargo, el reto aún es grande.

Priorizar la atención de las NNA en situaciones de emergencias.

Una de las finalidades del Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres³⁹ es la de “asegurar la preservación de la vida, prevenir y reducir daños y consecuencias económicas, sociales y ambientales estableciendo las líneas y prioridades estratégicas de prevención y mitigación, así como, definir las responsabilidades claras para la preparación y respuesta...” ante un evento y situación de emergencia.

38. Acuerdo No.1181 del 09 Agosto de 2012, D.O. No.149, Tomo No.396 de fecha 15 de Agosto de 2012.

39. Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres. Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres. (Marzo, 2012), Pág. 4.

Desafíos institucionales

Pese a estos esfuerzos, la tormenta tropical E12⁴⁰ puso de manifiesto la vulnerabilidad ambiental que enfrenta buena parte del territorio, por lo que se han hecho más comunes los eventos de emergencia, en los cuales las niñas, niños y adolescentes se ven afectados en sus condiciones de salud como en su integridad personal.

Proteger el medioambiente

La Política Nacional de Medio Ambiente (2012), describe como las grandes problemáticas “la severa degradación ambiental y la vulnerabilidad creciente del país frente al cambio climático.” Para responder a esa crítica situación se propone seis objetivos específicos: Revertir la degradación de ecosistemas, revertir la insalubridad ambiental, gestionar de manera sostenible el recurso hídrico, ordenar ambientalmente el uso del territorio, fomentar una cultura de responsabilidad y cumplimiento ambiental y reducir el riesgo climático.

Siendo una política de reciente creación, es un desafío garantizar a las niñas, niños y adolescentes su participación en programas educativos permanentes dirigidos a la protección, conservación y disfrute de los recursos naturales, como el manejo adecuado de los residuos sólidos y el reciclaje de la basura entre otros.

Desafíos a nivel familiar

Fortalecer el rol de la familia para que asuma su responsabilidad en el cuidado de la salud.

En materia de salud, la familia debe contar con las herramientas para poder garantizar este derecho, sin embargo la falta de recursos económicos le impide satisfacer requerimientos como el costo de transporte para trasladar a las niñas y niños a los servicios de salud, la compra del medicamento cuando el Sistema de Salud no puede cubrirlo, el cuidado y alimentación necesaria para su pronta recuperación.

Promocionar un enfoque de derechos en todos los servicios de salud.

Debe de desarrollarse en las instituciones de salud una cultura de servicio frente a la cultura burocrática existente, reforzando de esta manera una atención basada en la titularidad de los derechos de la población, y por ende, capacidad para exigirlos frente a terceros. En este caso, el Estado como principal garante de la salud de la población.

Implementar en todos los niveles de responsabilidad, una cultura de equidad de género que promueva el compromiso y el ejercicio efectivo del derecho a una salud sexual y reproductiva.

Los patrones culturales en la familia determinan y reproducen pautas de crianza y valores que las niñas, niños y adolescentes asimilan en el transcurso de la vida. En materia de salud sexual reproductiva, la familia evade hablar e informar de acuerdo al desarrollo físico, psicológico y emocional de las NNA, por lo tanto siguen reproduciendo patrones sexistas. El abuso de poder, las prácticas violentas no contribuyen a la equidad de género y un trato más respetuoso entre hombres y mujeres.

Desafíos a nivel social y comunitario

Promover la participación social en la construcción e implementación de las políticas de salud y de medio ambiente.

Los esfuerzos de participación social y comunitaria como estrategia de intervención para la garantía del derecho a la salud se reflejan en la estrategia No.4 de la Política Nacional de Salud (2009-2014), esfuerzo orientado a un cambio en el enfoque paliativo y de asistencia que persiste a nivel comunitario en materia de salud.

Ante ello se requiere el involucramiento de las organizaciones comunitarias en estrategias de intervención primaria en salud en todos los niveles, como de la detección de necesidades y problemas que pudieran incidir en la salud de las NNA. La salud es considerada una tarea reproductiva, por lo que se deja relegada a una tarea doméstica que deben hacer las mujeres. Esta asignación de roles también se traslada al nivel organizativo.

40. Octubre de 2011, con una estimación según el Sistema Nacional de Estudios Territorial (SNET) del 10% del territorio nacional inundado.

b) DERECHOS DE PROTECCIÓN

Los derechos de protección se orientan a la identificación de situaciones que representan amenazas o vulneraciones a los derechos universales de las niñas, niños y adolescentes y que por lo tanto requieren de un abordaje especial mediante mecanismos específicos que se activen con el objeto de prevenir, atender y reparar los efectos que representen un potencial daño a sus derechos.

Dentro de esta categoría, por consiguiente se encuentran ubicados todos aquellos derechos que se activan ante cualquier amenaza o potencial vulneración que pueda atentar contra la integridad física, psicológica o moral de las NNA. Es indudable que toda manifestación de cualquier modalidad o tipología de violencia contra la niñez es un acto contrario a los derechos de protección.

De aquí que en esta categoría se ubiquen derechos de las NNA como la integridad personal, el derecho al honor y a la imagen, así como a la vida privada e intimidad. Merecen destacarse aquí aquellos derechos que facilitan que las NNA puedan acudir a las instituciones en caso que consideren que sus derechos están siendo o han sido vulnerados. Este es el caso del derecho de acceso a la justicia.

Finalmente, se ubican aquí, los derechos que las NNA poseen cuando se encuentran en determinadas situaciones que requieren del Estado una regulación especializada, como es el caso de la protección especial que requieren las personas adolescentes que trabajan.

En El Salvador, en relación al cumplimiento efectivo de estos derechos, podemos destacar que una de las expresiones más graves del uso de violencia contra las NNA es aquella que trae como consecuencia la muerte.

Para el período de 2009-2011 la tasa de homicidios promedio para El Salvador ha sido de 70 por cada cien mil habitantes⁴¹. Pero en el 2012 se registró un cambio significativo en la tendencia, con una marcada disminución en el número de homicidios, reduciéndose la tasa de 70 a 41 por cada cien mil, lo que representó una caída del 41%.⁴²

También resulta preocupante la violencia ejercida sobre la integridad de las NNA relacionada con las muertes por accidentes de tránsito. El Instituto de Medicina Legal reporta que entre 2010 y 2012 ocurrieron 258 muertes y la mayor afectación, por esta causa, ocurrió en adolescentes entre los 10 y 19 años.⁴³

A este panorama se suma el fenómeno de las muertes por suicidio en las NNA. Datos proporcionados por el Sistema de Morbimortalidad (SIMMOW) del MINSAL identifica que los "Efectos tóxicos de sustancias de procedencia principalmente no medicinal" (Suicidios por envenenamiento auto-infligido), es la cuarta causa de muerte hospitalaria en niñas, niños y adolescentes de 10 a 14 años en el 2009, con una tasa de mortalidad de 1 por cada 100,000 habitantes. Para el grupo de adolescentes entre 15 a 19 años, la tasa se incrementa a 8 por 100,000, siendo la 2ª causa de muerte en ese rango etario⁴⁴.

41. Banco Mundial. El Salvador: estudio institucional y de gasto público en seguridad y justicia. Junio 2012. Pág. 21.

42. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Informe anual 2012. El Salvador, Mayo 2013. Pág. 29.

43. Instituto de Medicina Legal, Depto. Académico y estadístico. 2010-2012.

44. Boletín de Integrado de Indicadores de Salud, 2009. Ministerio de Salud, 2009.

Esta situación no sólo puede ser identificada como una vía de escape de la realidad a la que en situaciones límites acude la niñez y la adolescencia, sino que también es un signo evidente de la precariedad y de la falla sistemática en la protección por parte de la sociedad, la familia y el Estado.

Otras manifestaciones de violencia contra la niñez, reiterados en el diagnóstico, se desarrollan en los contextos que deberían ser los espacios de mayor protección: el seno familiar, la escuela y en general los espacios públicos en los que la niñez y adolescencia puede ser víctima de negligencia, abandono, maltrato, abuso, trata y explotación sexual o económica. El Ministerio de Salud reporta haber brindado atención a 3,822 NNA por diferentes tipos de violencia intrafamiliar entre 2010-2012. La tendencia va en aumento cada año, siendo las niñas y niños entre 0 y 9 años, el grupo etario que ocupa el primer lugar de atención por violencia, seguido de las adolescentes mujeres (10-19 años). La violencia de tipo psicológica es detectada con mayor frecuencia.

Las cifras que reporta Policía Nacional Civil sobre el número de Lesiones en las NNA también aumentaron significativamente de 2011 a 2012, de 404 casos se incrementaron a 525, siendo las y los adolescentes de 13 a 17 años los más afectados.

En este sentido, merece poner atención al número de denuncias recibidas por las Juntas de Protección del CONNA por amenazas o violaciones a derechos de las NNA. De los 6,529 casos presentados en 2012, el 55% de estos se relaciona con violaciones al derecho de la integridad personal y el 12% por violaciones al derecho de estar protegido frente al abuso y explotación sexual.

Por su parte, el ISNA desde el Área de Restitución de Derechos registró en el 2011, 803 casos por abusos sexuales y 59 por explotación sexual comercial, y para el período de enero-agosto del 2012, 436 por abuso sexual y 34 por explotación sexual comercial, siendo las niñas y las adolescentes la más afectadas⁴⁵.

Los resultados de la consulta

Las NNA consultados identificaron dentro de la categoría de protección que el derecho a la integridad personal es el más amenazado, así lo establecieron como prioridad número uno en los 14 departamentos del país. En segundo lugar, los derechos relacionados con la protección del adolescente trabajador, la protección frente a la tortura, los tratos crueles y degradantes, así como la protección frente al abuso y la explotación sexual. Prácticamente, salvo pequeñas variaciones la percepción de las NNA coincide con la de la población adulta que participaron también del proceso de consulta.

Las situaciones descritas en el proceso de consulta no son nuevas y tienen sus raíces en el desarrollo y arraigo de una cultura y tradición del uso de la violencia en diversos espacios, niveles y esferas de la vida íntima y pública de la niñez y adolescencia en El Salvador.

Así, el uso de la violencia y del castigo físico y humillante como pauta de crianza o método disciplinario es parte de la vida cotidiana de muchas de las NNA: los golpes y castigos por situaciones que “no valen la pena” como lo han calificado durante los procesos de consulta, y el uso continuo de palabras groseras y el trato que les humilla y les hace “sentir de menos”.

En cuanto a la protección de la niñez trabajadora, son cuatro las expresiones más comunes que identifican las NNA consultados:

- 1) Que padres y madres mandan a trabajar a sus hijos e hijas por falta de recursos, afectando la asistencia a la escuela.
- 2) La cantidad de tareas del hogar que les toca asumir y que no les permite estudiar.
- 3) La exposición a riesgos cuando les toca vender en las calles, en los buses y mercados.
- 4) Que por ser adolescentes, se les carga con muchas horas de trabajo y cuando hay “patrones”, se exponen a que abusen de ellas -adolescentes trabajadoras domésticas-.

En general, se ha expresado y compartido una percepción dentro del proceso de la consulta con las NNA que identifican al trabajo como una obligación impuesta por sus padres.

No cabe duda que los derechos relacionados con la protección de la niñez trabajadora deben constituirse estrategia esencial en el marco de la PNPNA, y donde las políticas sociales y de protección deben converger en estrategias que prioricen el pleno desarrollo de las NNA, sin que bajo justificación alguna pueda considerarse al trabajo, como una obligación o carga que deban asumir.

En relación a la protección frente a la tortura y tratos crueles inhumanos y degradantes, y específicamente en relación al maltrato o abuso de las NNA son dos situaciones que han sido identificadas: la primera, vinculada al trato inadecuado, castigo físico y “extremo” para con las niñas, niños y adolescentes en el ámbito de la familia y, la segunda, referida al maltrato que ejerce la Policía Nacional Civil (PNC) y las autoridades, cuando son detenidos por cualquier circunstancia.

El trato que se les da, expresan los adolescentes, es “como si fuéramos delincuentes”, y esto les humilla, les estigmatiza.

Se expresa además, una preocupación profunda frente al abuso y explotación sexual o económica, así como la escasa garantía de sus derechos cuando son detenidos por agentes del Estado, especialmente, en lo que se refiere al tratamiento de NNA por parte de las autoridades encargadas de cumplir la ley.

Como desafíos identificados en el proceso diagnóstico para esta categoría de derechos, podemos destacar los siguientes:

Desafíos institucionales

La implementación efectiva del Sistema Nacional de Protección Integral.

El Sistema Nacional de Protección Integral es definido por la LEPINA como 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 las niñas, niños y adolescentes⁴⁶. Esta coordinación supone un proceso de articulación que contempla acciones internas y externas para las instituciones integrantes del Sistema de Protección.

Desafíos institucionales

Definición de una estrategia nacional para la prevención, atención y reducción de las múltiples formas de violencia que afectan a las NNA.

Las muertes violentas, suicidios, lesiones, maltrato, abuso y explotación sexual en niñas, niños y adolescentes son una realidad alarmante. Esto requiere de la definición de una estrategia nacional orientada a la prevención y atención de la violencia que actúe sobre los factores de riesgo (ya expuestos ampliamente en el diagnóstico) y evidenciados en el proceso de consulta nacional, relacionados con las condiciones de pobreza y desigualdad, limitaciones en servicios sociales básicos, desintegración familiar agravada por la migración de alguno de los padres hacia Estados Unidos, el consumo de drogas y el alcohol, entre otros.

La seguridad de la niñez y la adolescencia debe ser considerada una prioridad en el ámbito de la seguridad pública, con protocolos de actuación definidos ante vulneraciones a la integridad personal, desapariciones, persecución diligente de personas agresoras, ampliación y mejoramiento del programa de protección a víctimas y testigos con articulación de esfuerzos a nivel nacional e internacional, entre otros.

Dicha estrategia deberá estar en coherencia con el Eje II de la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, con especial énfasis en la prevención de la violencia hacia NNA.

Incorporar el enfoque de derechos humanos en la institucionalidad de la seguridad pública.

Un personal con formación en derechos humanos y competencias para el abordaje de la violencia adquiere habilidades y herramientas para ser mediador en situaciones difíciles y de conflicto. El rol que está llamado a ejercer la seguridad pública respetando los Derechos Humanos debe ser materializada en el abordaje y atención con la diversidad de grupos de niñez y adolescencia en condiciones de vulnerabilidad, como por ejemplo niñas y niños viviendo en calle, víctima de trata, migrantes, personas adolescentes en conflicto con la ley, entre otros.

El enfoque de policía comunitaria debe regir todas las actuaciones de la PNC, de modo que su prioridad sea dar respuesta a los problemas de seguridad de la comunidad, principalmente de las NNA. La Academia Nacional de Seguridad Pública y la misma Policía deben incorporar la doctrina de protección integral en los procesos formativos y de especialización.

Aumentar la inversión en programas sistemáticos de formación a profesionales y no profesionales que trabajan con niñez y adolescencia.

En consulta con diversos grupos focales, las niñas, niños y adolescentes mencionaron situaciones de maltrato provenientes de personal a cargo de su cuidado en entidades de atención. Es necesario aumentar la sensibilidad y formación en la doctrina de protección integral de todos los que trabajan con y para la niñez y adolescencia a fin de contribuir a eliminar todo tipo de violencia contra ellos.

Es prioritario implementar una estrategia que articule la actuación de todas las instituciones integrantes del Sistema de Protección Integral para garantizar la prevención, detección, atención, restitución y rehabilitación de los derechos que han sido vulnerados por motivos de violencia.

Establecer protocolos de atención y definición de rutas para la protección especial de las NNA en condiciones de vulnerabilidad.

Para el cumplimiento de los derechos de las NNA en condiciones de vulnerabilidad, que requieren medidas de protección especial, es necesario el establecimiento de protocolos de atención interinstitucional al interior del Sistema de Protección Integral, a fin de que las y los operadores involucrados cuenten con criterios claros y unificados de cómo intervenir para la restitución de derechos en determinadas circunstancias que enfrentan dichos grupos.

Desafíos institucionales

Requieren atención prioritaria las NNA migrantes, trabajadores y los expuestos a todo tipo de explotación económica.

Implementar estrategias, planes y programas basados en un enfoque de derechos humanos.

Ante la diversidad de vulneraciones a derechos que enfrentan las NNA, el Estado salvadoreño, a través de las instancias correspondientes para dictar medidas de protección administrativa y judicial, requiere una serie de programas para la implementación de dichas medidas, los cuales son desarrollados por las entidades de atención públicas o privadas. Sin embargo, para muchas de las problemáticas y vulneraciones a derechos no existen programas integrales de atención que contribuyan a dar cumplimiento de las medidas dictadas.

Regular en medios de comunicación, en tecnologías de información y juegos electrónicos la difusión de patrones de conducta violenta.

Se requiere de esfuerzos encaminados a la regulación y establecimiento de normativas que protejan a las NNA del uso excesivo y de consumo de programas y video juegos con alto contenido de violencia. Estrategia que deberá definirse en conjunto con las autoridades competentes en el ámbito de los medios de comunicación, proveedores y sector empresarial.

Desafíos a nivel familiar

Visibilizar y potenciar el rol de las familias como garantes primarios de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

La familia, el Estado y la sociedad tienen el deber de garantizar la protección de las NNA en todos los ámbitos de su desarrollo, pero es la familia la que se considera como medio idóneo para asegurar un sano desarrollo, teniendo además, el rol primario y preponderante en la garantía de sus derechos.

En El Salvador, la familia tiene serias dificultades para asumir ese rol de protección; el estrés por garantizar el sustento diario, el entorno social, y la misma recomposición de la estructura de la familia son factores que inciden en la adopción de patrones culturales violentos.

Desafíos en el ámbito social

Promocionar el desarrollo de una cultura de protección integral de las niñas, niños y adolescentes.

La sociedad salvadoreña está concebida en función de la satisfacción de los intereses de las personas adultas por lo que urge de procesos educativos, formativos y de sensibilización en derechos de niñez y adolescencia, dirigidos a la población en general, que permita a la sociedad interiorizar y hacer efectivo el enfoque de derechos de la niñez y adolescencia.

Estrategias de divulgación para la promoción del buen trato, y el desarrollo de programas que abonen a una cultura de paz y tolerancia a toda la población son desafíos de primer orden. El sistema educativo es un aliado esencial para incorporar la cultura de paz como eje esencial en los programas educativos. Campañas que promuevan normas de convivencia pacífica, la no violencia y la equidad de género son alternativas con impacto positivo si tienen un carácter permanente.

Desafíos en el ámbito social

Fomentar la recreación y el juego en espacios públicos seguros.

Toda iniciativa proveniente de los gobiernos municipales, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones deportivas, culturales y religiosas que promuevan acciones recreativas, y un esparcimiento sano deberán ser fortalecidas.

De igual forma los espacios públicos en el ámbito local destinados para la recreación deberán garantizar la seguridad de las NNA, garantizando que posean suficiente luminosidad, adecuada ornamentación, con juegos que fomenten la cooperación en la medida de las posibilidades y recursos.

c) DERECHOS AL DESARROLLO

Se consideran bajo la categoría de derechos al desarrollo, todas aquellas situaciones, presupuestos y condiciones necesarias para que las NNA puedan desenvolverse y crecer de manera plena en la familia y la sociedad y que contribuyen a mejorar la calidad de vida desde sus primeros años.

Existen diversos derechos relacionados con esta categoría como los derechos a la identidad, a conocer a sus padres y a ser criado por estos, así como el derecho a la educación, la cultura, el esparcimiento, entre otros.

Entre estos derechos, el derecho a la identidad es central, dado que este es un derecho articulador y facilitador para el ejercicio de una amplia gama de derechos y de ahí la importancia del registro, asentamiento o inscripción de la niña y niño.

Las estimaciones de UNICEF⁴⁷ indican que la tasa de niñas y niños sin registro -o tasa de sub registro de nacimientos- en América Latina y el Caribe ha disminuido sensiblemente, pasando de un 18% en niños menores de 5 años, en el 2000, a un 10% en 2011. Sin embargo, este organismo advierte sobre retos que se deben enfrentar, teniendo en cuenta que el 18% de las niñas y niños menores de 5 años que viven en áreas rurales no están registrados en comparación con el 8% de los que viven en las áreas urbanas. En El Salvador, se estima que aproximadamente uno de cada cien niños entre 0 y 4 años no cuentan con identificación, limitando así el ejercicio de sus derechos, especialmente de las NNA que viven en áreas rurales, remotas o aisladas.⁴⁸

Otro derecho central es la educación, en tanto que su garantía favorece el desarrollo pleno de la niñez y adolescencia, posibilitándole además opciones de vida digna en el futuro.

En materia educativa, resultan preocupantes las limitaciones relacionadas con la atención de la primera infancia.⁴⁹

Datos proporcionados por MINED establecen que la matrícula de educación inicial y parvularia en el sistema regular, durante 2007-2011 ha sido mínima. En 2009, la matrícula de educación

47. UNICEF, ORALC, 2011, Disponible en: http://www.unicef.org/lac/UNICEF_TACRO_boletin_registro_de_nacimiento_06152011%283%29.pdf

48. Ibid. p.1

49. Primera Infancia, es la etapa de la vida que va desde el nacimiento hasta los 6 años de edad. Véase al respecto: <http://www.unicef.com.co/situacion-de-la-infancia/primer-infancia/>

inicial en el sector público fue de 418 niñas y niños. En 2011 se incrementó a 660, representando únicamente el 0.6% de población atendida frente a la totalidad de las NNA en el rango de edad de 0-4 años. En respuesta a la problemática, especial consideración merece la Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral para la Primera Infancia (2009-2014) orientada a articular esfuerzos con la familia, la comunidad, instituciones educativas y organizaciones de la sociedad, incorporando componentes de salud, nutrición y atención pedagógica.

Sin embargo, es innegable que en otros aspectos como en la cobertura de la educación primaria, existen signos positivos de avance, aun y cuando, en la medida que la niña o niño se transforma en adolescente, existe una tendencia a la disminución del número de estos que se mantiene estudiando. Las razones son variadas, pero muchas de ellas relacionadas con la falta de ingresos para cubrir los gastos que genera el mantenimiento en la escuela y su inicio temprano en actividades laborales, así como la violencia que enfrentan en sus entornos.

Datos de MINED sobre la tasa neta de matrícula de educación primaria para el año 2011 alcanza el 93.7%, eso significa que El Salvador está a 6.3 puntos del 100%; sin embargo, comparando las tasas de los últimos 8 años, se puede observar que durante 2010 y 2011, la tendencia ha sido a la baja.

Para el nivel de tercer ciclo (de 7^o a 9^o grado), se refleja el más alto incremento para el período 2009-2011, que aumenta de 56.3% en 2009 a 62.2% en 2011. En cuanto a paridad de género en 2011, en Tercer Ciclo, la tasa para las adolescentes fue de 64.6 % y para los adolescentes de 59.9%; con una diferencia de 4.7% en desventaja para los adolescentes hombres.

Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-, a nivel iberoamericano la Tasa Neta de Matrícula de educación media -Bachillerato- más alta la tiene Brasil y es de 97%, mientras la más baja la tiene Guatemala que es de 41%. En el Salvador la tasa es de 54% y se ubica entre los 3 países que tienen las tasas más bajas. Para el mismo nivel educativo, la tasa para las adolescentes fue de 36.8% y para los adolescentes de 34.1%; con una diferencia de 2.7% en desventaja para los adolescentes. Tanto en Tercer Ciclo como en Bachillerato, la Tasa Neta de Matrícula es menor para los adolescentes hombres.

Otros aspectos importantes relacionados con el derecho a la educación de las NNA es el fenómeno de la repitencia y la deserción escolar. El grado de repitencia no está aislado de las causas estructurales, particularmente inciden situaciones asociadas a la pobreza, a la precariedad de las oportunidades de desarrollo cultural y también a problemas vinculados a la calidad de la educación. Para el año 2011, el porcentaje de estudiantes repetidores a nivel nacional es del 5.3% en educación básica y de 4.4% en educación media⁵⁰.

En cuanto al indicador de la deserción en nivel básico las cifras han sido las siguientes: en 2004 fue de 4.3%, en 2007 de 5.6%, para 2009 alcanzó la cifra de 6.2% y para 2010 se ha disminuido llegando al 4.3%⁵¹. Los departamentos de la zona oriental reflejan mayores porcentajes de población estudiantil que salen del sistema educativo regular, lo mismo sucede con Chalatenango, San Vicente y Cabañas, departamentos que se caracterizan por sus altos niveles de pobreza.

50. Fuente: MINED, Gerencia de Monitoreo, Evaluación y Estadística, Censo Escolar de cada año, Memoria de Labores 2011-2012, p. 98- 99.

51. Idem.

Los resultados de la consulta

Los resultados obtenidos de la consulta realizada con las NNA, ponen de manifiesto las preocupaciones que los sujetos de derechos identifican bajo esta categoría.

Los derechos relacionados con crecer en el seno de la familia y conocer a sus padres es una preocupación fuertemente visibilizada por las NNA consultados: la migración, la desintegración familiar y la falta de responsabilidad por parte de alguno o de ambos progenitores son aspectos que han sido identificados. En muchos hogares, señalan las NNA “solo es la mamá” quien tiene toda la responsabilidad del cuidado de los hijos y en muchas ocasiones ambos padres se encuentran fuera del país y por consiguiente son familiares como abuelas o tías, quienes se hacen cargo de los niños, pero no es lo mismo que vivir con sus padres.

El derecho a conocer a sus padres y a ser criado por estos, fue identificado como el más vulnerado en 8 departamentos del país.

En cuanto a los derechos a la educación y cultura, las NNA consultados identifican elementos en el ámbito familiar que no contribuyen a que éstos se cumplan. Situaciones donde los padres y madres limitan la incorporación a la escuela de sus hijos para que contribuyan con la economía familiar. A ello, se suman dificultades como la lejanía de las escuelas, el riesgo que representa asistir por factores relacionados con la violencia que vive el país.

Otro tema expuesto por los adolescentes se relaciona a la no incorporación a la escuela de las NNA con discapacidad, por diversos motivos, entre las que cabe mencionar: las limitaciones arquitectónicas, estructurales y culturales, la falta de personal preparado para su atención y la lejanía de las escuelas o centros especializados para su atención y rehabilitación. Las personas adultas consultados en el proceso coinciden con los elementos aquí destacados.

Es importante destacar también que un derecho básico y fundamental de las NNA: el derecho al esparcimiento para su sano desarrollo posee también dificultades para su cumplimiento tanto en el seno de la familia como en el ámbito de la política del Estado. En la familia, las NNA identifican que “muchos no comprenden este derecho, ya que lo identifican como una pérdida de tiempo”, y no justamente con un derecho que las NNA poseen y que les permite desarrollarse integral y sanamente.

Por otra parte, la ausencia o el mal estado de espacios públicos, como parques o lugares de esparcimiento para la recreación y el deporte, dificulta el ejercicio efectivo de este derecho. Consideran, además, que la inseguridad y violencia que existe en sus comunidades por la presencia de pandillas no les permite salir a jugar, a divertirse, por lo que se quedan encerrados en sus casas.

En los grupos focales realizados con las NNA en condiciones de especial vulnerabilidad se obtuvieron los siguientes insumos sobre los problemas que identifican para el cumplimiento efectivo de estos derechos.

A continuación se reflejan algunos de estos resultados

Nombre del grupo focal	Derecho al Desarrollo
NNA viviendo con enfermedades crónicas.	<p>Derecho a la educación. Existe una escuela que funciona al interior del Hospital Benjamín Bloom, la cual realiza una excelente labor. Sin embargo, el acceso es limitado debido a que el personal docente es insuficiente, dado que atiende a todos las NNA que permanecen ingresados por largo tiempo por tratamiento especializado. Es necesario que se asuma un programa de educación integral que permita la continuidad de sus estudios al estar fuera del hospital.</p>
Adolescentes embarazadas.	<p>Acceso a la educación y cultura. La mayoría de las adolescentes abandonan sus estudios debido a que integran otro grupo familiar, el cual no facilita la continuidad en el sistema educativo, al contrario, asumen labores del hogar al que se incorporan. El abandono escolar se produce por no contar con recursos económicos para cubrir el transporte o porque el servicio es muy limitado en la zonas rurales. Señalan la existencia de un trato poco adecuado y discriminatorio por la condición de su embarazo que les obliga a abandonar el sistema educativo.</p>
NNA trabajadores.	<p>Acceso a la educación y cultura. Las niñas, niños y adolescentes trabajadores presentan cansancio, desmotivación, falta de atención en la clase y no cuentan con el tiempo suficiente para la realización de sus tareas, el estudio o repaso sistemático de las clases. Situación que les afecta en su rendimiento académico. Las tareas asumidas para contribuir con la economía de la familia limitan significativamente para el desarrollo de otras actividades. Terminan por abandonar los estudios.</p> <p>Derecho al descanso, el deporte y la recreación. Se vulnera el derecho al descanso, al deporte y la recreación, por las extensas y agotadoras jornadas de trabajo, en consecuencia, disponen de poco tiempo para jugar. "Las NNA sienten una fuerte presión psicológica por parte de su familia para aportar recursos económicos".</p>
NNA hijos de inmigrantes.	<p>Derecho a la identidad. Familias extranjeras residiendo en el país no cuentan con la documentación legal requerida. Su condición les ha generado dificultades para registrar a sus hijos nacidos en el país, y no cuentan con partida de nacimiento.</p> <p>Acceso a la educación y cultura. La condición por inmigración afecta el acceso a la educación media de las y los adolescentes. Los centros educativos para realizar el proceso de matrícula, solicitan presentar documentos que identifiquen a las y los adolescente y a sus familiares o responsables. Por su condición de inmigrantes, los padres y madres tienen serias dificultades para ir al país de origen a apostillar partidas de nacimientos u otros documentos de sus hijos e hijas.</p>

Finalmente, como desafíos identificados en el proceso diagnóstico para la garantía de estas categorías de derechos, podemos destacar los siguientes:

Desafíos institucionales

Cumplir con los compromisos internacionales sobre acceso universal al registro de nacimientos.

Los esfuerzos realizados por el Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN), con el proyecto Ferias de identidad “Regístrate para vivir mejor”; la instalación de oficinas del Registro del Estado Familiar en cuatro hospitales de la Red del Sistema Nacional de Salud; el proyecto sobre Derecho al Nombre y la Identidad desarrollado por Procuraduría General de la República con el apoyo de Plan Internacional, y el trabajo de registro de hijas e hijos de madres privadas de libertad en el Centro de Readaptación de Mujeres (RNPN-Plan Internacional), se valoran altamente positivos de cara a eliminar el sub-registro de nacimientos. Sin embargo, el reto se mantiene para la población que vive en la zona rural y la población que ha emigrado a zonas urbano marginales del gran San Salvador.

Incrementar el presupuesto público dedicado a la educación.

El Estado salvadoreño ha capitalizado experiencia en la formulación de políticas públicas destinadas a garantizar el derecho a la educación de las niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, las limitantes de recursos humanos, técnicos, materiales y financieros pueden obstaculizar la implementación de las mismas. Por lo tanto, es fundamental y urgente que se garantice un incremento del presupuesto y la gestión para el desarrollo de programas con esos fines.

Ampliación de la cobertura y mejora de la calidad en todos los niveles educativos.

El país cuenta con instrumentos estratégicos para ampliar la cobertura y la permanencia de las NNA en el sistema educativo. Sin embargo, existen serias limitaciones como el deterioro progresivo de la infraestructura, la falta de equipamiento, dotación de materiales educativos que cumplan a cabalidad sus fines pedagógicos, la falta de recurso humano cualificado que acompañe el proceso enseñanza-aprendizaje afectando así en su conjunto la calidad de la educación.

Promover una educación inclusiva.

La UNESCO define este tipo de educación como el proceso de identificar y responder a la diversidad y características propias de todas y todos los estudiantes a través de una mayor participación en el aprendizaje, reduciendo la exclusión en la educación. Se basa en el principio de que cada niña y niño tiene características, intereses, capacidades y necesidades de aprendizaje diferentes, por lo tanto es el sistema educativo y los programas los que tienen que adecuarse a estas características. El Estado salvadoreño asume en esta línea compromisos con la puesta en marcha de la Política de Educación Inclusiva (2009-2014), a fin de instaurar una cultura, práctica pedagógica e inversión estratégica que garantice el cumplimiento del derecho a la educación de todas y todos.

En este sentido, deberán ampliarse y fortalecerse las escuelas de tiempo pleno como alternativa integral y de participación de todas las niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo.

Formar docentes en derechos humanos de la niñez.

Instrumentos como la Política de Género en el Sistema Educativo, la Política de Educación Inclusiva, la Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral para la Primera Infancia, así como el programa Un sueño posible, Educación inclusiva en Tiempo Pleno, da cuenta de la trascendencia que el Estado salvadoreño asume por instaurar en el sistema educativo una cultura de respeto hacia los derechos humanos.

Desafíos institucionales

De igual forma, los programas curriculares de los diferentes niveles educativos incorporan formación básica en derechos humanos. Sin embargo, el sistema educativo debe ser parte de un proceso sistemático de formación en derechos humanos de la niñez y adolescencia, como de la LEPINA, con la finalidad de adecuar la práctica educativa al enfoque de derechos.

Promover el deporte, juego, recreación y sano esparcimiento.

A través del Programa de Recreación y Deporte, Arte y Cultura del Ministerio de Educación se contribuye con la formación integral e identidad cultural de las NNA y es una estrategia significativa en la prevención de la violencia.

Ante ello, el Estado salvadoreño debe ampliar y fortalecer programas permanentes de recreación, juegos deportivos y sano esparcimiento dirigidos a todas las niñas, niños y adolescentes. Deberá promover la recuperación de juegos tradicionales propios de la cultura y la promoción de campañas para la erradicación de juegos bélicos y violentos.

Desafíos en el ámbito familiar

Compartir y promover modelos y pautas de convivencia positiva en la familia y la escuela.

La LEPINA establece una serie de responsabilidades a la familia en el proceso educativo de las NNA. Entre ellas, la obligatoriedad de inscripción en un centro educativo, seguimiento y participación activa en el proceso enseñanza-aprendizaje, garantizar que exista aprovechamiento de las oportunidades de aprendizaje, respetar y vigilar el cumplimiento de los derechos educativos, la denuncia de posibles vulneraciones y la orientación de cuáles son las instancias donde se debe acudir en caso de que ocurran.

Sin embargo, muchas de las exigencias establecidas son de difícil cumplimiento por las circunstancias económicas, sociales, educativas y culturales en las que se encuentra la familia. El entorno de violencia y la existencia de patrones culturales sexistas y autoritarios no lo favorecen. Estas condiciones dificultan una orientación adecuada y de apoyo al proceso educativo de las NNA, mucho menos trasladan una práctica basada en el respeto a los derechos.

Desafíos en el ámbito social y comunitario

Comprometerse a nivel comunitario con el desarrollo integral de la primera infancia.

La Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral para la Primera Infancia, impulsada con una base amplia de organizaciones sociales que trabajan por la educación, orienta un modelo de atención de niñas y niños en educación inicial y parvularia por la vía comunitaria-familiar, espacio alternativo a la vía institucional cuando se cuenta con las condiciones básicas y el personal capacitado para su atención.

Uno de los mayores retos se centra en la viabilidad de la atención, como la sostenibilidad desde la vía comunitaria-familiar por lo que se deberá asegurar una mayor asignación de recursos para la consecución de dichos fines.

d) DERECHOS DE PARTICIPACIÓN

En el marco de este estudio diagnóstico, la participación de las NNA, ha sido uno de los pilares fundamentales para garantizar la exigibilidad y el cumplimiento de los derechos estipulados en la LEPINA.

En este sentido, las niñas, niños y adolescentes, ya no son simples receptores de servicios o beneficiarios de medidas de protección. Son sujetos de derechos y en consecuencia, deben ser respetados como individuos que cuentan con una creciente capacidad para participar e influir en los procesos de decisión que afectan sus vidas. Por ello, la participación significa, expresar su opinión libremente, tener iniciativas y actuar en los asuntos que son de su interés, evaluar las políticas, programas, y servicios con el fin de garantizar que éstos sean diseñados conforme a su desarrollo evolutivo.

En la categoría de derechos de participación se agrupan derechos tales como el de la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información, los derechos de opinión y petición, la libertad de pensamiento, conciencia y religión, así como los derechos de reunión y asociación.

Un aspecto que resalta la importancia y la complejidad para garantizar la efectividad de los derechos que se comprenden dentro de esta categoría, es que en El Salvador, no existe información estadística de base que permita analizar o reflexionar sobre los retos y obstáculos de la participación de las NNA en el seno de la familia y en la construcción de las políticas públicas. Ello indica una diferencia sustancial frente a otros derechos que como se han analizado, cuentan con información que permite monitorear el avance en su consecución.

En este caso en particular, la ausencia de información da cuenta del arduo recorrido que hay que iniciar para lograr el ejercicio del derecho de participación por parte de las NNA. Este derecho no solo coadyuva al desarrollo pleno de la niñez, sino que también permite que como sujetos plenos de derecho, puedan participar activamente en las decisiones que les afectan y en aquellas que les permiten desarrollar sus capacidades como ciudadanos.

Téngase especialmente en cuenta, que la participación implica el reconocimiento de la niñez y adolescencia como actores, que usualmente han sido invisibilizados, ignorados o marginados en el seno de las decisiones del hogar, de la escuela y en general de los espacios públicos y privados. El derecho de participación favorece en este sentido, el desarrollo de relaciones de convivencia horizontales frente a las NNA, permitiendo y favoreciendo la construcción de una cultura no violenta, y no impositiva, sino dialogante y reflexiva, base del ejercicio de los derechos de ciudadanía en el seno de los Estados constitucionales y democráticos.

Los resultados del diagnóstico

En los procesos de consulta, las NNA expresaron que su casa y su escuela son los espacios donde menor oportunidad tienen de ser escuchados, lo cual resulta preocupante, si se considera que es el espacio natural en el que estos se desarrollan. Sus opiniones, dicen las NNA, no son tomadas en cuenta.

Tampoco en el ámbito comunitario consideran sus opiniones: les callan porque “los adultos piensan que siendo menores de edad no pueden opinar”. Expresiones como: “las personas adultas tienen la costumbre de no poner atención”, “cuando queremos participar no nos dan

la palabra”, “en las directivas no nos dejan participar”, han quedado plasmadas en los registros de consulta.

En cuanto al derecho de acceso a la información, la opinión de las NNA es que cuando preguntan, por lo general, no se les contesta con la verdad y esto sucede en la familia y a nivel comunitario. Expresan también que los medios de comunicación transmiten programas que no son adecuados para su edad. Es preocupante además, el que las NNA identifican que tienen acceso a dichos programas sin ningún tipo de supervisión por personas adultas, incluso a la pornografía en los cyber-café sin ninguna restricción.

“Los adultos piensan que siendo menores de edad no pueden opinar”.

“Las personas adultas tienen la costumbre de no poner atención”

“Siempre prevalece la opinión de los maestros”.

“Cuando ven como me visto y me expreso, las personas me critican y dicen que parezco << callejera >>”.

También, se identifican limitaciones en el ejercicio de la libertad de expresión en la percepción de las NNA, en tanto que, en espacios como la escuela difícilmente les permiten expresar lo que piensan: “siempre prevalece la opinión de los maestros”. Aunado a lo anterior, manifiestan las y los adolescentes que como cualquier otra persona, tienen diversas formas de expresarse y una de las manifestaciones visibles es su apariencia, su forma de vestir, pero consideran que las personas adultas no les respetan: “Cuando ven como me visto y me expreso, las personas me critican y dicen que parezco <<callejera>>”.

Iguales limitaciones aparecen expresadas por las NNA frente al ejercicio de la libertad de pensamiento conciencia y religión.

La situación de los derechos de participación es tan precaria en cuanto a su garantía o tutela que durante el proceso de consulta en esta área de derechos, en los catorce departamentos del país, las y los adolescentes expresaron que el derecho a opinar y ser oído es el derecho más vulnerado y en segundo lugar, el derecho de acceso a la información.

Los adultos que han participado en la consulta, han coincidido en buena medida con lo expresado por las NNA, pero han identificado elementos complementarios, a saber:

Preocupa o inquieta que no existan programas y proyectos que incentiven a las niñas, niños y adolescentes a participar y que sensibilicen a sus padres y madres sobre este derecho tan importante.

Consideran que no se les proporciona a las niñas, niños y adolescentes suficiente información sobre los derechos y garantías establecidos en la LEPINA y otras leyes; especialmente sobre los derechos a la salud, a recibir información sobre salud sexual y reproductiva, derecho a la educación y cultura. Tampoco tienen acceso a textos de consulta y a bibliotecas municipales.

Manifiestan su preocupación en tanto que las NNA están expuestos a la pornografía, la cual es información nociva de acuerdo a su edad, su desarrollo emocional y psicológico. No existen me-

canismos de supervisión sobre el tipo de información al que acceden a través del internet y las redes sociales. Los cyber-café han sido señalados como establecimientos de enlace cibernético que ponen en riesgo la integridad personal de las NNA.

Nuevamente, como en los anteriores apartados, la consulta con grupos focales muestran una serie de limitaciones para el ejercicio efectivo de sus derechos de participación, así por ejemplo, se destacan los siguientes:

Nombre del grupo focal	Derecho al Desarrollo
Adolescentes de la comunidad LGBTI ⁵² .	<p>Derecho a opinar y ser oído. En la casa, no se respeta este derecho. Si se respetara, ellos estarían viviendo con su familia y seguirían estudiando.</p> <p>Derecho a la libertad de expresión. Manifiestan que la sociedad, las instituciones y el gobierno no les permiten que se expresen libremente, ni actuar como ellos y ellas quisieran. Hay casos de personas gay que tomaron la decisión de suicidarse por ser rechazados a causa de su orientación sexual. Se enfrentan a una fuerte discriminación.</p> <p>Libertad de pensamiento, conciencia y religión. Se les juzga bajo creencias religiosas. En ocasiones, desde el ámbito familiar y educativo se les exige participar en actividades religiosas.</p>
NNA con ascendencia indígena.	<p>Derecho a opinar y ser oído/ Derecho a la libertad de expresión. Por lo general, las NNA evitan abordar el tema de sus raíces y de su identidad cultural por temor y vergüenza. Prefieren ocultar su ascendencia indígena para evitar ser discriminado, sobre todo en su ambiente educativo y comunitario.</p>
NNA con medidas de acogimiento institucional.	<p>Derecho a opinar y ser oído. Al interior de los hogares de acogimiento, literalmente “no les permiten decir o contestar, cuando algo no les parece”. En algunos casos se les obliga a participar en actividades que no son de su agrado, en contra de su voluntad. Expresan que en el hogar no les escuchan y frente a ello se sienten impotentes. No se sienten escuchados por los jueces, especialmente cuando les obligan a regresar a su casa, aun cuando corren riesgos y peligros por la existencia de pandillas en su comunidad o en la escuela.</p>

Los desafíos identificados para mejorar la garantía efectiva de los derechos de participación, son los siguientes:

Desafíos institucionales

Ampliar la cobertura de programas y proyectos que desarrollen los derechos de participación de NNA.

El diagnóstico mostró que las NNA escasamente participan de programas que promueven los derechos de participación desde el ámbito público. Sin embargo, hay algunos esfuerzos que sin tener cobertura nacional, han desarrollado valiosas experiencias de participación, las cuales deberían ampliarse.

Promoción y fomento de mecanismos y espacios de participación a nivel nacional y local.

Es importante destacar que en las instituciones públicas aún son incipientes los mecanismos institucionales que permiten a las NNA ejercer sus derechos de participación.

52. LGBTI: población que pertenece a la comunidad de la diversidad sexual: Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales.

Desafíos institucionales

Hace falta generar los procedimientos para que puedan presentar y dirigir sus peticiones ante cualquier autoridad, como el de ejercer su derecho de acceso a la información.

Fortalecer mecanismos de regulación frente a la divulgación de información nociva para NNA.

Preocupa altamente la exposición de ciertos contenidos nocivos a la salud mental a la cual están expuestas las NNA en los medios de comunicación, como la televisión, las tecnologías de información y el consumo de video juegos con alto contenido de violencia, entre otros.

La Dirección de Espectáculos Públicos Radio y Televisión del Ministerio de Gobernación ha desarrollado esfuerzos importantes para que los canales televisivos proyecten la franja de advertencia de la clasificación de sus contenidos, sin embargo no se han definido las franjas horarias de los programas televisivos y radiales, y los criterios de evaluación y clasificación de los mismos.

Desafíos en el ámbito familiar

Desarrollar y fomentar la cultura de participación en el seno de la familia.

Los resultados de la consulta confirman la visión adultista de nuestra sociedad. Las personas adultas consideran a las niñas, niños y adolescentes como una proyección de ellos mismos, descargan su propia responsabilidad en ellos, otorgándoles más responsabilidades sin considerar sus facultades o limitando sus derechos, además de verles con cierta ingenuidad e incapaces de tomar algunas decisiones de acuerdo a su grado de madurez. Esto ha generado en las NNA dificultades en las formas de relacionarse con las personas adultas y por supuesto algunos abusos y arbitrariedades por parte de sus padres. Se debe procurar la transformación de estos patrones de crianza.

Desafíos en el ámbito social y comunitario

Favorecer y promocionar la participación de las NNA en el ámbito comunitario.

La incorporación y participación activa de las NNA en las estructuras de organización comunitaria en las municipalidades juegan un rol importante para su involucramiento en la toma de decisiones sobre asuntos que les son de su interés y en el marco de las políticas municipales de niñez y adolescencia que están siendo impulsadas por diversas organizaciones de la sociedad civil.

Por consiguiente, existe un desafío en torno a la adecuación de la normativa interna y replantearse una nueva forma de concebir la participación ciudadana, incorporando la participación de las NNA en la vida de los municipios.

e) ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY

Como un insumo para la elaboración de la PNPNA, se consultó de manera complementaria a población adulta sobre las problemáticas que enfrentan las y los adolescentes en conflicto con la ley, con el objetivo de explorar o evidenciar las amenazas y posibles vulneraciones a sus derechos reconocidos en la LEPINA tales como: derecho a la integridad personal, la protección frente al maltrato, la protección frente a la tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, la protección frente a la privación de libertad, internamiento e institucionalización (artículos 37, 38, 39 y 40 LEPINA).

De acuerdo a la Convención sobre los Derechos del Niño (Art. 40) toda niña, niño y adolescente de quien se alegue ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes, debe ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, considerando además su edad, la importancia de promover su reintegración y de que este asuma una función constructiva en la sociedad.

Por lo anterior, el Estado salvadoreño debe considerar dentro de la PNPNA, las medidas que garanticen a las y los adolescentes en conflicto con la ley, un trato digno y justo que respete sus derechos y les facilite el acceso a la justicia y al debido proceso.

Los problemas y hallazgos obtenidos durante el diagnóstico revelan denuncias de maltrato físico, psicológico y sexual hacia los adolescentes al ser detenidos por la PNC, a la que señalan de hacer uso excesivo de la fuerza, amenazándoles para que se declaren culpables y realizando el decomiso de sus pertenencias, que no son devueltas. Atribuyen estos hechos a miembros de la PNC y la Fuerza Armada, considerando su actuación como abuso de autoridad. Se indicó también que las autoridades policiales no siempre respetan el derecho al honor de los adolescentes, al ser expuestos a medios de comunicación, cuando presuntamente han cometido algún hecho delictivo.

Igualmente, se destacó la existencia de un trato violento y discriminatorio hacia las y los adolescentes en procedimientos preventivos o de rutina que realizan autoridades policiales estigmatizándoles por su forma de vestir o apariencia.

Se destacan como manifestaciones que vulneran los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley, el hacinamiento en las bartolinas en condiciones precarias, la falta de separación entre adultos y adolescentes, condiciones insalubres e inhumanas, así como el irrespeto a la dignidad de las personas adolescentes y la influencia negativa de los adultos privados de libertad hacia éstos.

Se expresó también el limitado acceso a servicios de salud, educación y de esparcimiento que son aspectos que pueden facilitar la reinserción de los adolescentes en conflicto con la ley.

2.3 CONCLUSIONES

Todo proceso diagnóstico que pretende constituirse como la base de una política pública busca identificar aquellos ámbitos en los cuales, la población para la cual ha sido creada la política, identifica como deficitarios en la prestación de determinados servicios públicos y por ende no garantista de sus derechos.

En este sentido, los procesos diagnósticos buscan informar a los tomadores de decisiones sobre aquellos ámbitos que impiden procesos de desarrollo en la población, y que por lo tanto requieren de estrategias definidas o eficaces para enfrentar dichas deficiencias. Un diagnóstico basado en un enfoque de derechos tiene como presupuesto, escuchar y hacer partícipes a las voces de aquellos sujetos para quienes va dirigida esa política. Este es el caso de la PNPNA.

Aquí, se han tratado de sintetizar los múltiples hallazgos relacionados con problemáticas identificadas, limitaciones sociales, culturales e institucionales para el efectivo goce de los derechos de las NNA y en el cual sus “voces” han sido el elemento central para la construcción del diagnóstico sobre la cual se sustenta la presente política.

En El Salvador, existen en la actualidad (también identificadas en el proceso diagnóstico), múltiples iniciativas que desde la sociedad civil, la comunidad, los gobiernos locales y las instituciones estatales intentan trazar caminos de desarrollo que permiten un mayor nivel de eficacia en la protección y garantía de los derechos de nuestra niñez.

El Estado salvadoreño, ha dado pautas concretas que da cuenta de su voluntad de asumir e incorporar el enfoque de derechos para avanzar en el cumplimiento de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes.

Algunas de ellas son: el compromiso en la implementación de las metas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la incorporación del enfoque en sus planes, programas y políticas sociales. Así, en el Plan Quinquenal de Desarrollo se incorporó la estrategia de “Construir una sociedad equitativa, incluyente y tolerante en donde exista la equidad de género y en donde los derechos de toda la población, con especial énfasis en los grupos en condiciones de vulnerabilidad, sean respetados”. Esta es una visión estratégica de largo plazo, para el año 2024, la cual fue acordada por el Consejo Económico y Social⁵³.

Sin embargo, el reto de toda política que tome seriamente en cuenta no sólo las voces de las NNA sino la construcción misma de todo el proceso de políticas públicas, no solo consiste en lograr el involucramiento tanto de actores estatales y de la sociedad civil en el logro de objetivos estratégicos que se han identificado en la presente política para hacer frente a los derechos de la niñez y adolescencia, sino también en generar cambios visibles y sostenibles que puedan consolidar mejorías en todos los ámbitos de su vida, para lograr su pleno desarrollo.

En su etapa de diagnóstico el proceso de políticas públicas ha logrado cumplir con las metas identificadas:

Identificar de manera sistemática aquellas limitaciones y dificultades que obstaculizan el ejercicio efectivo de los derechos de las NNA.

53. Gobierno de El Salvador; “Plan Quinquenal de Desarrollo”; San Salvador 2010.,p. 49.

Partir no sólo de “voces autorizadas” en esta etapa o fase de la política, sino lograr el involucramiento de diversos actores sociales e institucionales, pero principalmente de las NNA, de quienes se está seguro no se conformarán con haber participado de esta etapa de la política, sino que estarán atentos a las siguientes fases y a la necesidad de involucrarse nuevamente en ellas.

Incorporar el enfoque de derechos en la construcción de la política, lo cual conlleva no sólo un trabajo de sistematización y organización de la información a través de las categorías que han sido reseñadas en el presente documento. Tomarse en serio los derechos significa desarrollar procesos que permitan a la población la apropiación de los mismos, a partir de la sensibilización, la discusión franca y abierta que favorezca el involucramiento en la identificación de los problemas, pero también en la búsqueda de las soluciones. Ese es, en suma, el reconocimiento de las NNA como sujetos plenos de derechos.

Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia



Objetivo General:
Garantizar a las niñas, niños y adolescentes en El Salvador, el cumplimiento de todos sus derechos, con la activa participación y actuación corresponsable del Estado, la familia y la sociedad.

3. POLÍTICA NACIONAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA NIÑEZ Y DE LA ADOLESCENCIA (PNPNA)

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

OBJETIVO GENERAL:

Garantizar a las niñas, niños y adolescentes en El Salvador el cumplimiento de todos sus derechos, con la activa participación y actuación corresponsable del Estado, la familia y la sociedad.

Objetivo Estratégico 1:

Garantizar el derecho a la vida, la salud y crecimiento integral de las niñas, niños y adolescentes en condiciones de dignidad, equidad e igualdad.

Objetivo Estratégico 2:

Garantizar el derecho de las niñas, niños y adolescentes a la protección oportuna, inmediata y en forma integral frente a amenazas o vulneraciones a sus derechos.

Objetivo Estratégico 3:

Promover el desarrollo progresivo y pleno de las niñas, niños y adolescentes en la familia y en la sociedad.

Objetivo Estratégico 4:

Garantizar a todas las niñas, niños y adolescentes el ejercicio de su derecho a la participación en todos los ámbitos de su desarrollo, de conformidad con la evolución de sus facultades.

Supervivencia y Crecimiento Integral



*Tengo derecho:
A la vida
y a un nivel de vida digno y adecuado,
a salud, seguridad social
y vivir en un medio ambiente sano.*

A) ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

Derechos de Supervivencia y Crecimiento Integral

Objetivo Estratégico 1:

Garantizar el derecho a la vida, la salud y crecimiento integral de las niñas, niños y adolescentes en condiciones de dignidad, equidad e igualdad.

Estrategia 1.1

Promover el acceso universal de niñas, niños y adolescentes a la atención en salud de calidad y con calidez.

Estrategia orientada a promover la calidad y calidez en todos los servicios de salud para todas las niñas, niños y adolescentes, con especial prioridad a grupos poblacionales que han tenido limitado acceso. Entre ellos: las y los adolescentes que no cuentan con servicios de salud ni áreas hospitalarias especializadas para su atención en el Sistema Nacional de Salud⁵⁴, incluyendo las hijas e hijos mayores de 12 años de la población derecho habientes del ISSS; las NNA que viven en zonas alejadas y rurales de difícil acceso; la niñez y adolescencia con enfermedades crónicas que viven fuera de la zona metropolitana de San Salvador o de las cabeceras departamentales. Incorpora además, la ampliación de servicios de salud para niñas, niños y adolescentes a quienes se les han vulnerado sus derechos o que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Entes garantes o responsables:

Miembros del Sistema Nacional de Salud, Ministerio de Salud Pública y sus dependencias, El Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), Ministerio de la Defensa Nacional, en lo concerniente a sanidad militar. El Fondo Solidario para la Salud, FOSALUD, el Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral (ISRI), y el Ministerio de Educación en lo concerniente a Bienestar Magisterial; Gobernaciones, Gobiernos Locales; Instituciones privadas que proveen servicios de salud a nivel nacional, local y las familias.

Línea de acción 1.1.1

Promover la responsabilidad familiar en materia de salud a través de la incorporación prioritaria y obligatoria de todas las niñas, niños y adolescentes en programas y servicios locales de Atención Primaria en Salud, así como de la madre gestante en los programas de salud prenatal.

Línea de acción 1.1.2

Ampliar la cobertura de prestación de servicios de salud integral a todas las niñas, niños y adolescentes, para asegurar el diagnóstico precoz, recuperación de la salud, rehabilitación y el apoyo a familiares responsables del cuidado de la salud en el entorno familiar.

Línea de acción 1.1.3

Ampliar progresivamente la cobertura de servicios de salud integral para las y los ado-

54. El Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (ISBM) y el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPPSFA) sí ofrecen atención a los hijos e hijas de beneficiarios hasta los 18 años.

lescentes por medio de la creación de servicios de atención y áreas hospitalarias especializadas en el Sistema Nacional de Salud que respondan a sus propias características y necesidades.

■ Línea de acción 1.1.4

Desconcentrar progresivamente la atención especializada para garantizar calidad de los servicios, reducción de los tiempos de espera en consultas especializadas y atención oportuna en las cirugías requeridas por niñas, niños y adolescentes.

■ Línea de acción 1.1.5

Garantizar la provisión de medicamentos y tratamientos médicos a todos los niños, niñas y adolescentes, especialmente para quienes estén afectados por enfermedades crónicas.

■ Línea de acción 1.1.6

Ampliar y adecuar las instalaciones físicas que proveen servicios de salud con ambientes amigables y espacios lúdicos, proveer de equipos y recursos materiales necesarios, y desarrollar procesos de sensibilización y formación en derechos dirigida al recurso humano que atiende a niñas, niños y adolescentes.

■ Línea de acción 1.1.7

Garantizar el acceso a la atención especializada a niñas, niños y adolescentes a quienes les han vulnerado sus derechos o que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad: adolescentes de la diversidad sexual, en conflicto con la ley, víctimas de violencia sexual, viviendo en calle, trabajadores, entre otros.

Estrategia 1.2

Promover la salud y la prevención de enfermedades de niñas, niños y adolescentes, con énfasis en la educación para la salud.

Estrategia con dos ejes fundamentales: salud preventiva, educación y promoción de la salud. Implica el fortalecimiento de la vacunación e inmunización, la lactancia materna, nutrición adecuada, prácticas y estilo de vida saludable, el tratamiento de desórdenes alimenticios; saneamiento ambiental, la prevención de enfermedades infecciosas y las transmitidas por vectores, provisión y uso de agua segura con la participación de la familia y la comunidad.

■ Entes garantes o responsables:

Sistema Nacional de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), las municipalidades, las organizaciones sociales e instituciones privadas que promueven la salud en el ámbito nacional y local, y la familia.

■ Línea de acción 1.2.1

Ampliar y fortalecer las estrategias de educación y cuidado de la salud bajo la responsabilidad de la familia y la comunidad, diseñadas e implementadas por MINSAL y el MINED.

■ Línea de acción 1.2.2

Ampliar la promoción de la lactancia materna exclusiva para niñas y niños hasta los 6 meses de edad, creando las condiciones físicas en el ámbito familiar y comunitario, como en el espacio laboral que faciliten que las niñas y niños disfruten de este derecho.

■ Línea de acción 1.2.3

Mantener coberturas útiles de vacunación e inmunización en niñas, niños y adolescentes para el control de enfermedades infecciosas prevenibles.

■ Línea de acción 1.2.4

Ampliar la promoción de una nutrición balanceada de acuerdo a los requerimientos y normativas establecidas por las autoridades en salud, a través de educación nutricional, el fomento de prácticas de alimentación saludable y la provisión de alimentos fortificados a población en extrema pobreza.

■ Línea de acción 1.2.5

Garantizar la detección temprana y tratamiento oportuno de las niñas, niños y adolescentes en condiciones de malnutrición, por medio de una rigurosa vigilancia, monitoreo y atención sobre su estado nutricional.

■ Línea de acción 1.2.6

Fortalecer los servicios de atención sanitaria básica, saneamiento ambiental, provisión de agua segura y promoción de la responsabilidad familiar y comunitaria en el cuidado de la salud.

Estrategia 1.3

Promover, ampliar y fortalecer los servicios de salud mental para niñas, niños y adolescentes con enfoque de derechos y enfoque de género.

Estrategia que implica ampliación de los servicios de salud mental para las niñas, niños y adolescentes, de tal manera que sus familias, el personal docente y de salud cuenten con información, sensibilización y los programas necesarios que faciliten su abordaje y referencia. Los servicios de salud mental deben ser de carácter integral de tal forma que brinden a la familia herramientas para la atención y cuidado de la misma. La atención psicosocial deberá destinarse con especial prioridad a niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de amenaza o violación a sus derechos.

■ Entes garantes o responsables:

Sistema Nacional de Salud, Ministerio de Educación, ISDEMU, Ciudad Mujer, ISNA, Juntas de Protección, PGR, FGR, las organizaciones sociales e instituciones privadas que

promueven la salud mental en el ámbito nacional y local, las familias.

■ Línea de acción 1.3.1

Desarrollar programas de promoción de la salud mental dirigidos a todas las niñas, niños, adolescentes y sus familias con el fin de fomentar la comunicación familiar, las relaciones afectivas, sociales y saludables, con enfoque comunitario y la coordinación entre MINSAL y MINED.

■ Línea de acción 1.3.2

Promover la especialización de profesionales de la salud mental en el Sistema Nacional de Salud y en instituciones del Sistema de Protección, que brindan servicios especializados a niñas, niños y adolescentes víctimas de cualquier tipo de violencia.

■ Línea de acción 1.3.3

Ampliar la cobertura de servicios de salud mental dirigidos a la niñez y la adolescencia en condiciones de vulnerabilidad, tales como: NNA viviendo con enfermedades crónicas, viviendo en calle, con discapacidad, entre otros y bajo un enfoque de derechos.

■ Línea de acción 1.3.4

Crear servicios especializados de prevención, detección de consumo de sustancias adictivas y de rehabilitación, para niñas, niños y adolescentes, considerando el principio de corresponsabilidad entre Estado, familia y sociedad.

Estrategia 1.4

Fortalecer y ampliar la cobertura de servicios de educación y atención integral en salud sexual y reproductiva con enfoque de género, de derechos y con base científica como parte de los servicios de salud.

Estrategia que contempla dos ejes

a) El fortalecimiento y ampliación de los servicios para la formación y promoción de la salud sexual y reproductiva de acuerdo al desarrollo evolutivo de las niñas, niños y adolescentes.

b) La ampliación y el acercamiento a la comunidad de los servicios para la prevención, control y atención integral e integrada a niñas, niños y adolescentes afectados con el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH), ya sea porque éstos o sus progenitores son portadores, considerando ante todo su desarrollo evolutivo, particularidades socio culturales, zonas geográficas, entre otros.

■ Entes garantes o responsables:

Sistema Nacional de Salud, CONASIDA, Asociación Demográfica Salvadoreña, Ministerio de Educación, las organizaciones sociales, instituciones privadas y fundaciones que promueven la salud sexual y reproductiva en el ámbito nacional y local, las familias.

■ Línea de acción 1.4.1

Fortalecer los servicios y programas de prevención del embarazo en adolescentes, infecciones de transmisión sexual y VIH con enfoque de género y con base científica, incorporando estrategias de información, educación y comunicación dirigidos a niñas, niños, adolescentes y sus familias.

■ Línea de acción 1.4.2

Contribuir con servicios de educación sexual dirigidos a niñas, niños y adolescentes, orientados a fortalecer la identidad personal, el desarrollo de proyectos de vida, autoestima, toma de decisiones, identificación de la violencia, en coordinación con MINSAL y MINED.

■ Línea de acción 1.4.3

Garantizar servicios de atención integral dirigidos a adolescentes embarazadas y madres adolescentes, que incorporen el desarrollo de proyectos de vida, atención psicosocial, autoestima, toma de decisiones, identificación de la violencia, pautas de crianza y lactancia materna, entre otros en coordinación con MINSAL y MINED.

■ Línea de acción 1.4.4

Crear programas de fortalecimiento de las familias para una adecuada orientación en salud sexual y reproductiva, con enfoque de género, con base científica y de acuerdo al desarrollo evolutivo de las niñas, niños y adolescentes.

■ Línea de acción 1.4.5

Garantizar la atención y el tratamiento de las niñas, niños y adolescentes que viven con el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH), por medio de la desconcentración de los servicios de tal manera que sea cercana a sus lugares de domicilio.

■ Línea de acción 1.4.6

Crear programas de sensibilización, información y formación dirigidos a las familias, docentes, personal de las instituciones públicas y población en general sobre el VIH y la forma en que se debe tratar a las niñas, niños y adolescentes que viven con VIH con el fin de erradicar su discriminación.

Estrategia 1.5

Ampliar la cobertura de la atención a niñas, niños y adolescentes con discapacidad para la recuperación de su salud y servicios de rehabilitación oportunos orientados a brindarles mejor calidad de vida en su ámbito familiar y social.

Estrategia encaminada a la ampliación y acercamiento de los servicios de salud a niñas, niños y adolescentes con discapacidad, con prioridad en la población que vive en las zonas más alejadas y de difícil acceso. Poniendo especial atención en los servicios de diagnóstico, atención y rehabilitación. De igual forma, el fortalecimiento de las capacidades de profesionales que brindan atención a este sector de la población bajo un enfoque de derechos.

■ Entes garantes o responsables:

Sistema Nacional de Salud, ISRI, CONAIPD, ISNA, Secretaría de Inclusión Social, Ministerio de Educación, las organizaciones sociales, instituciones privadas y fundaciones que desarrollan programas para la atención de personas con discapacidad a nivel nacional y local, las familias

■ Línea de acción 1.5.1

Establecer mecanismos de detección precoz e intervención temprana de la discapacidad en los servicios de salud a fin de brindar la atención y rehabilitación oportuna.

■ Línea de acción 1.5.2

Ampliar los servicios integrales de salud y rehabilitación dirigidos a las niñas, niños y adolescentes con discapacidad en las zonas urbanas y rurales, especialmente en aquellas de difícil acceso, a fin de garantizarles tratamiento médico, medicamentos, servicios hospitalarios con calidad y calidez para el restablecimiento de la salud.

■ Línea de acción 1.5.3

Eliminar de forma progresiva los obstáculos físicos, urbanísticos, comunicacionales, de transporte, financieros, sociales y culturales que impiden a la niñez y la adolescencia con discapacidad acceder a los servicios que garantizan su derecho a la salud.

■ Línea de acción 1.5.4

Fortalecer y ampliar la atención psicosocial de las niñas, niños y adolescentes con discapacidad y sus familias, con el fin de apoyarles en el desarrollo óptimo de sus hijos e hijas.

■ Línea de acción 1.5.5

Aumentar la especialización de profesionales y técnicos de la salud en la atención directa de niñas, niños y adolescentes con discapacidad, considerando métodos, programas, recursos didácticos y tecnológicos adecuados y con un enfoque de derechos.

Estrategia 1.6

Promover la ampliación de la protección social y cobertura de servicios públicos, que fortalezcan los medios de vida de las niñas, niños y adolescentes en condiciones de pobreza, bajo un enfoque de derechos y seguridad económica.

Estrategia que se focaliza en fortalecer a las comunidades y familias en su proceso de desarrollo. El enfoque de medios de vida promueve una forma de desarrollo humano participativo a partir de los recursos con los cuales las familias y las comunidades cuentan. Se enfoca en tres elementos: la importancia del bienestar físico, la educación y el estado del entorno natural para las poblaciones en condiciones de pobreza e incluye, entre otros, la formación de calidad, mejora de la nutrición y saneamiento ambiental, una mejor gestión de los recursos naturales y seguridad económica.

■ Entes garantes o responsables:

Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), Secretaría de Inclusión Social, Ministerio de Salud, FOSALUD, ISSS, Ministerio de Educación, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ministerio de Economía, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Agricultura y Ganadería, ANDA, CEL, COMURES, FISDL, ISDEM, las municipalidades, las organizaciones sociales, instituciones privadas y fundaciones que desarrollan programas de mejoramiento de las condiciones de vida de la población a nivel local, empresa privada (sector industria y construcción), y las familias.

■ Línea de acción 1.6.1

Promover el enfoque de medios de vida como estrategia de intervención en las comunidades urbanas y rurales en condiciones de pobreza, a fin de mejorar las condiciones de vida de las niñas, niños y adolescentes.

■ Línea de acción 1.6.2

Ampliar programas sociales y de servicios públicos orientados a mejorar las condiciones de vida de la población en condiciones de pobreza, bajo un enfoque de derechos y seguridad económica.

■ Línea de acción 1.6.3

Promover estrategias de empleo y fortalecimiento de la economía local que contribuya con la mejora de condiciones de vida del ámbito familiar.

■ Línea de acción 1.6.4

Desarrollar estrategias de cooperación entre recursos públicos y privados para complementar programas de apoyo socioeconómico a nivel nacional y local.

■ Línea de acción 1.6.5

Desarrollar e implementar metodología para la medición de pobreza multidimensional, de cara a evaluar la correspondencia entre política social y política económica.

Estrategia 1.7**Promover la protección, conservación y disfrute de los recursos naturales con la participación de la niñez y la adolescencia.**

Esta estrategia tiene énfasis en la participación organizada de la niñez y la adolescencia en la conservación, así como en el disfrute de los recursos naturales; esto incluye su involucramiento en la práctica del manejo adecuado de desechos sólidos, reciclaje, la protección de fuentes de agua y la prevención de riesgos. Esas labores deberán acompañarse con el control estatal y la participación comunitaria para evitar la contaminación ambiental. Se propone el involucramiento de la comunidad y de la familia en la creación de condiciones ambientales favorables y de vida saludable.

Entes garantes o responsables:

Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ministerio de Turismo, Ministerio de Gobernación, Protección Civil, ANDA, las municipalidades, las organizaciones sociales e instituciones privadas que desarrollan programas de protección y conservación del medio ambiente (SALVANATURA), entre otros.

Línea de acción 1.7.1

Promover la participación organizada de niñas, niños y adolescentes en el ámbito comunitario y escolar en acciones a favor de la conservación y disfrute de los recursos naturales, que incluya la educación ambiental y la gestión de riesgos.

Línea de acción 1.7.2

Desarrollar programas educativos vinculados con el manejo adecuado de los desechos sólidos, el reciclaje de basura y el monitoreo de la calidad del agua potable, dirigidos a niñas, niños, adolescentes y sus familias.

Línea de acción 1.7.3

Promover y desarrollar planes de prevención de riesgos y de respuesta temprana frente a desastres a nivel comunitario, con énfasis en zonas de mayor vulnerabilidad ambiental.

Línea de acción 1.7.4

Fortalecer los mecanismos de control y supervisión estatal relacionados con la protección y conservación del medio ambiente, a fin de prevenir la contaminación con énfasis en la protección de mantos acuíferos.

Protección



Tengo derecho a:
La protección de mi integridad personal,
la protección frente al maltrato,
la protección frente al trabajo,
el acceso a la justicia.

B) ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

Derechos de Protección

Objetivo Estratégico 2:

Garantizar el derecho de las niñas, niños y adolescentes a la protección oportuna, inmediata y en forma integral frente a amenazas o vulneraciones a sus derechos.

Estrategia 2.1

Prevenir amenazas y vulneraciones a derechos de niñas, niños y adolescentes en su entorno familiar y social mediante la construcción de una cultura de paz.

Intervención orientada a la utilización de mecanismos alternos a la resolución de conflictos y disminución de la violencia en el entorno familiar y social de las niñas, niños y adolescentes. Proceso que requiere de nuevos patrones de crianza y educación, el fomento de la convivencia pacífica, la tolerancia y respeto a la diversidad. De igual forma, incluye la especialización de personal técnico para el abordaje de la violencia social y de los mecanismos de prevención del delito en niñas, niños y adolescentes. En el marco de un programa de seguridad ciudadana, deberán contemplarse mecanismos institucionales para reducir la comercialización, tenencia y portación de armas de fuego.

Entes garantes o responsables:

Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), Policía Nacional Civil (PNC), CONNA, Secretaría de Inclusión Social, ISDEMU, municipalidades, iglesias, universidades, las organizaciones sociales e instituciones privadas que desarrollan programas de prevención de la violencia a nivel nacional y local, así como las familias.

Línea de acción 2.1.1

Apoyar a las familias en su función de protección, socialización y de apoyo efectivo de sus miembros, promoviendo pautas de crianza y educación basadas en el diálogo, el respeto entre todas las personas y la no discriminación.

Línea de acción 2.1.2

Promover y garantizar la responsabilidad paterna y materna frente al derecho a la integridad personal de las niñas, niños y adolescentes, a fin de prevenir toda forma de maltrato y descuido.

Línea de acción 2.1.3

Diseñar programas educativos y estrategias comunicacionales orientadas a la eliminación de diversas manifestaciones de discriminación y la erradicación de estereotipos de género que obstaculizan la igualdad entre hombres y mujeres, en centros educativos de nivel básico, medio y superior, como en el ámbito comunitario.

Línea de acción 2.1.4

Diseñar, implementar y fortalecer estrategias y programas de prevención de violencia

social dirigidos a niñas, niños y adolescentes, con énfasis en el fomento de la convivencia pacífica, la tolerancia y respeto a la diversidad, en el ámbito familiar, comunitario y educativo.

■ Línea de acción 2.1.5

Crear y fortalecer programas educativos dirigidos al fortalecimiento de las familias para la prevención de la violencia intrafamiliar, abuso y acoso sexual hacia las niñas, niños y adolescentes.

■ Línea de acción 2.1.6

Fortalecer los espacios de coordinación interinstitucional creados para la prevención de la violencia en el ámbito municipal y nacional, con estrategias dirigidas en forma prioritaria a niñas, niños y adolescentes.

■ Línea de acción 2.1.7

Garantizar la vigencia y efectiva aplicación de la normativa internacional relativa a la participación de niñas, niños y adolescentes en conflictos armados.

Estrategia 2.2

Crear, fortalecer y difundir los mecanismos de protección especial de la niñez y adolescencia a nivel local y nacional, para la atención de víctimas de amenazas o vulneraciones a derechos.

Estrategia que busca el fortalecimiento de las instituciones y de los mecanismos establecidos para la protección a los derechos individuales, colectivos o difusos de las niñas, niños y adolescentes. Se incorporan servicios de asesoría legal gratuita, mecanismos de supervisión y vigilancia y la habilitación de una línea telefónica con cobertura nacional para ser utilizados, en casos de emergencia, por las NNA como recursos o mecanismos para la prestación de auxilio y denuncia ciudadana.

■ Entes garantes o responsables:

Procuraduría General de la República (PGR), Fiscalía General de la República (FGR), Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), Juzgados y Cámaras Especializadas de Niñez y Adolescencia, Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA), Juntas de Protección, ISNA, Comités locales de derechos, Policía Nacional Civil (PNC), ISDEMU, Gobiernos Locales, universidades, iglesias, las organizaciones sociales e instituciones que prestan servicios de asistencia legal.

■ Línea de acción 2.2.1

Fortalecer las capacidades institucionales sobre la aplicación del enfoque de derechos y enfoque de género en los procesos de investigación y persecución de los delitos cometidos en contra de las NNA, como la violencia sexual y trata de personas, entre otros.

■ Línea de acción 2.2.2

Promover y garantizar la aplicación del Principio del Interés Superior de niñas, niños y

adolescentes en los procesos administrativos y judiciales en los que existen intereses contrapuestos entre padres e hijos.

■ Línea de acción 2.2.3

Fortalecer las capacidades técnicas de las Juntas de Protección y ampliar progresivamente su cobertura.

■ Línea de acción 2.2.4

Crear y fortalecer a nivel nacional los mecanismos de protección a derechos colectivos y difusos, garantizando la activación de la acción de protección frente a casos de amenaza o vulneración a derechos.

■ Línea de acción 2.2.5

Ampliar y fortalecer servicios de asesoría legal gratuitos y de representación jurídica frente a amenazas y vulneraciones a derechos de las NNA.

■ Línea de acción 2.2.6

Crear y poner a disposición servicios de comunicación gratuitos, con cobertura a nivel nacional, que puedan ser utilizados por las NNA para la prestación de auxilio y asesoría gratuita en situaciones de emergencia.

■ Línea de acción 2.2.7

Implementar mecanismos locales de vigilancia, supervisión y sanción a los propietarios de tiendas, ciber café, bares, cantinas, clubes nocturnos; entre otros, que realicen actividades ilícitas e incumplan con la normativa que les regula, afectando con ello de forma directa e indirecta la integridad personal de las niñas, niños y adolescentes.

Estrategia 2.3

Diseñar, implementar y fortalecer programas y servicios especializados en la protección de niñas, niños, y adolescentes que enfrentan situaciones de violencia representando amenazas y vulneraciones a sus derechos.

El Sistema Nacional de Protección, para dar cumplimiento a los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes, requiere de la existencia de programas de atención y restitución para hacer efectivas las medidas de protección administrativas y judiciales establecidas en la LEPINA. Para tal fin, es de carácter prioritario el diseño, creación, ampliación y fortalecimiento de programas y servicios especializados que den respuesta a las situaciones de violación a los derechos de las NNA. Son especialmente importantes, la creación de programas integrales para las NNA víctimas de trata, víctimas de violencia sexual, viviendo en calle, bajo las peores formas de trabajo infantil, con discapacidad, con adicciones y en conflicto con la ley, entre otros.

■ Entes garantes o responsables:

ISNA, entidades que conforman la Red de Atención Compartida (RAC), CONNA, Comités locales de derechos, ISDEMU, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud, Fiscalía Ge-

neral de la República, Policía Nacional Civil, Ministerio de Relaciones Exteriores, Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de las Personas Migrantes (COMIGRANTES), Dirección General de Migración, universidades, iglesias y gobiernos locales.

■ Línea de acción 2.3.1

Velar por la incorporación y adecuación del enfoque de derechos y de género en las instituciones vinculadas a la ruta de atención de NNA frente a situaciones de amenaza o vulneración de sus derechos.

■ Línea de acción 2.3.2

Diseñar, implementar y fortalecer programas integrales especializados en la atención de la violencia ejercida hacia niñas, niños y adolescentes, optimizando el tiempo y la calidad de la atención para evitar la revictimización.

■ Línea de acción 2.3.3

Fortalecer a los equipos directivos y técnicos de las instituciones que desarrollan programas con estrategias especializadas de atención a la violencia, de igual forma, garantizar procesos de autocuidado para el personal a fin de asegurar su bienestar y salud.

■ Línea de acción 2.3.4

Construir, fortalecer e implementar protocolos de intervención interinstitucional de atención especializada frente a casos específicos de amenazas o vulneraciones de derechos a niñas, niños y adolescentes, especialmente en caso de las NNA retornadas, víctimas de trata y de las peores formas de trabajo infantil.

■ Línea de acción 2.3.5

Impulsar programas de acción humanitaria, a nivel internacional, a NNA que requieran de atención especializada para salvaguardar su integridad personal por ser víctimas de desapariciones, niñez y adolescentes migrantes y víctimas de trata, entre otros.

■ Línea de acción 2.3.6

Crear y ampliar programas con enfoque de derechos humanos, que garanticen la protección inmediata de niñas, niños y adolescentes migrantes y retornados y de seguimiento en el proceso de su incorporación al ámbito familiar.

■ Línea de acción 2.3.7

Crear e implementar estrategias de seguridad pública de respuesta inmediata ante amenazas o vulneraciones a derechos, como la desaparición de NNA (alerta AMBER), lesiones, asesinatos, violencia sexual, abandono, tráfico ilícito, trata, adicciones, adolescentes en pandillas, entre otros.

Estrategia 2.4

Garantizar la protección y la inclusión social de niñas, niños y adolescentes afectados por situaciones de vulnerabilidad socioeconómica.

Estrategia orientada a la implementación y seguimiento de los compromisos asumidos por el Estado salvadoreño en la erradicación progresiva del trabajo infantil y sus peores formas; la activación de los mecanismos de protección para niños, niñas y adolescentes que desarrollan actividades y trabajos peligrosos; así como las acciones positivas para los grupos poblacionales que enfrentan vulnerabilidad socioeconómica, tales como: los que cumplen medidas de acogimiento institucional, viven en situación de calle, adolescentes en conflicto con la ley, adolescentes de la diversidad sexual y adolescentes embarazadas, entre otros.

Entes garantes o responsables:

Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud, Ministerio de Economía (DIGESTYC), Secretaría Técnica de la Presidencia, Fiscalía General de la República, CONNA, Juzgados Especializados de Niñez y Adolescencia, Juntas de Protección, Comités locales de derechos, ISNA, Policía Nacional Civil, entidades que conforman la Red de Atención Compartida (RAC), iglesias, municipalidades, y las familias.

Línea de acción 2.4.1

Implementar acciones institucionales de seguimiento a los compromisos asumidos por el Estado salvadoreño para la erradicación progresiva del trabajo infantil.

Línea de acción 2.4.2

Desarrollar programas para la erradicación progresiva de las peores formas de trabajo infantil y de otras formas de explotación económica, tales como la mendicidad, la utilización de niñas, niños y adolescentes en actividades ilícitas, entre otras.

Línea de acción 2.4.3

Implementar mecanismos de vigilancia institucional y social que permitan detectar, denunciar y activar los mecanismos de protección frente al trabajo infantil, la utilización de niñas, niños y adolescentes en el trabajo doméstico, trabajo peligroso, así como aquellas actividades que tengan como objetivo la explotación económica.

Línea de acción 2.4.4

Crear y fortalecer programas para las NNA que han enfrentado situaciones de vulneración de sus derechos, que incluyan la definición y realización de sus proyecto de vida con opciones de formación técnica, asistencia económica, oportunidades educativas, recreativas, culturales y deportivas.

Estrategia 2.5

Establecer mecanismos institucionales eficaces que garanticen y faciliten acciones de restitución y reparación a niñas, niños, adolescentes y sus familias, que han enfrentado situaciones de vulneración a sus derechos.

La estrategia se encamina a la creación de mecanismos institucionales que garanticen a las niñas, niños y adolescentes el acceso a la justicia, el funcionamiento ágil de las instituciones y la ejecución de acciones de reparación frente a casos de vulneración de derechos, con un enfoque de justicia restaurativa.

Entes garantes o responsables:

Fiscalía General de la República (FGR); Vice Ministerio de Transporte, Ministerio de Relaciones Exteriores, ISNA, Juntas de Protección, Órgano Judicial y particularmente los Juzgados Especializados de Niñez y Adolescencia.

Línea de acción 2.5.1

Garantizar el acceso a la justicia a niñas, niños y adolescentes y sus familiares, adecuando los mecanismos administrativos y judiciales para el restablecimiento de los derechos de la niñez y adolescencia víctima de violaciones.

Línea de acción 2.5.2

Garantizar una gestión ágil y oportuna del Fondo de Atención a las Víctimas de Accidentes de Tránsito (FONAT), con prioridad en los casos de niños, niñas y adolescentes.

Línea de acción 2.5.3

Establecer mecanismos de seguimiento para el cumplimiento efectivo de las sentencias emitidas por tribunales internacionales frente a casos de violación a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, atribuidos al Estado salvadoreño.

Línea de acción 2.5.4

Promover la adopción de medidas de orden legislativo y administrativo orientadas a la no repetición y reparación de violaciones a derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, como la desaparición forzada, masacres y otros.

Línea de acción 2.5.5

Generar programas basados en el enfoque de justicia restaurativa, garantizando la realización de acciones de reparación para las víctimas y la sociedad por las faltas o delitos cometidos por personas adolescentes.

Estrategia 2.6

Garantizar la incorporación y aplicación del enfoque de derechos, de la Doctrina de Protección Integral y justicia restaurativa frente a la responsabilidad penal de las personas adolescentes.

Estrategia que establece las pautas necesarias para el cumplimiento de los derechos de acceso a la justicia y debido proceso que le asisten a las personas adolescentes en conflicto con la ley, el involucramiento de la familia, la comunidad y la responsabilidad de las instituciones para posibilitar la reinserción social de las mismas. Considera además, el acceso a mecanismos de denuncia frente a la vulneración de sus derechos.

Entes garantes o responsables:

Fiscalía General de la República (FGR); Procuraduría General de la República, CONNA, ISNA, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, organizaciones de la sociedad civil e instituciones privadas que brindan asesoría legal, Tribunales de Menores y de Ejecución de las Medidas al Menor.

Línea de acción 2.6.1

Diseñar e implementar la ejecución de políticas, planes y programas de responsabilidad penal de adolescentes con el enfoque de justicia restaurativa.

Línea de acción 2.6.2

Diseñar e implementar programas de apoyo sociofamiliar y comunitario para la rehabilitación psicosocial de las personas adolescentes, que se encuentran cumpliendo medidas como resultado de su responsabilidad penal.

Línea de acción 2.6.3

Crear y fortalecer programas de formación especializada en derechos humanos y derechos de la niñez y adolescencia al personal de las instituciones vinculadas a los procedimientos administrativos y judiciales en casos de las personas adolescentes en conflicto con la ley.

Línea de acción 2.6.4

Facilitar a las personas adolescentes y sus familias, los mecanismos institucionales públicos y privados especializados para la asesoría legal gratuita y para la denuncia en los casos de violación a los derechos de personas adolescentes en conflicto con la ley, especialmente en los casos de incumplimiento del derecho de acceso a la justicia y al debido proceso.

Desarrollo



*Tengo derecho a:
La identidad, tener un nombre
y nacionalidad, a ser criado
y a vivir en familia, a la educación y cultura,
a jugar y recrearme sanamente.*

C) ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

Derechos al Desarrollo

Objetivo Estratégico 3:

Promover el desarrollo progresivo y pleno de las niñas, niños y adolescentes en la familia y en la sociedad.

Estrategia 3.1

Acceso universal al registro del nacimiento de forma oportuna.

Estrategia orientada a garantizar el derecho a la identidad e identificación de todas las niñas, niños y adolescentes, principalmente para quienes no se encuentren inscritos en el Registro del Estado Familiar, estableciendo mecanismos para remover todas aquellas barreras legales, económicas, administrativas y de otra índole que obstaculizan el registro de nacimientos.

Entes garantes o responsables:

Gobiernos municipales, Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN), Sistema Nacional de Salud, Procuraduría General de la República, las familias y organizaciones de la sociedad civil que brindan asesoría legal o desarrollan programas para garantizar el derecho a la identidad.

Línea de acción 3.1.1

Promover la responsabilidad familiar de registrar oportunamente los nacimientos de niñas y niños como garantía del derecho a la identidad e identificación.

Línea de acción 3.1.2

Ampliar el uso de la ficha médica de nacimiento en la red de hospitales públicos y privados, a fin de garantizar el registro único de nacimientos.

Línea de acción 3.1.3

Facilitar medidas de tipo administrativo para acercar los servicios de registro de nacimientos a toda la población, para el cumplimiento de la meta de eliminación del sub registro de nacimientos al 2015.

Línea de acción 3.1.4

Diseñar e implementar un programa especializado que promueva el registro oportuno de nacimientos e identificación de las NNA, que incluya procesos educativos, asesoría legal, servicios notariales y trabajo social gratuito, con prioridad en la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

Línea de acción 3.1.5

Eliminar progresiva y sistemáticamente las barreras normativas o institucionales, tales como: procedimientos judiciales, multas, normas burocráticas que obstaculizan el acceso universal al Registro del Estado Familiar oportuno.

Estrategia 3.2

Fortalecer el rol formativo y orientador de las familias en el ejercicio progresivo de los derechos de las niñas, niños y adolescentes basado en la cultura de derechos y la convivencia pacífica.

Estrategia orientada al fortalecimiento de la familia como garante de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes, a través de programas y desarrollo de procesos educativos en derechos humanos y con enfoque de género, el apoyo psicosocial y la utilización de espacios y mecanismos para la recreación y esparcimiento, así como estrategias óptimas para la resolución de conflictos y fomento de la convivencia pacífica.

Entes garantes o responsables:

Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Procuraduría General de la República, CONNA, Comités locales de derechos, gobiernos locales, entidades públicas y privadas que conforman la Red de Atención Compartida, organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos humanos y la construcción de una cultura de paz.

Línea de acción 3.2.1

Promover el ejercicio de los derechos de las NNA y la defensa de los mismos de parte de sus familias, a través de programas socioeducativos y estrategias de difusión en Derechos Humanos, con enfoque de género a fin de lograr una convivencia pacífica e inclusiva.

Línea de acción 3.2.2

Crear programas de apoyo psicosocial orientados a mejorar la convivencia familiar y la resolución de los conflictos, que incluya asesoría familiar y orientación parental.

Línea de acción 3.2.3

Promover y garantizar el derecho que tienen las NNA a mantener relaciones personales con su padre y su madre.

Línea de acción 3.2.4

Promover y fortalecer la organización de las familias en redes de protección de los derechos de las NNA a nivel local.

Línea de acción 3.2.5

Fortalecer la socialización creativa y pacífica de niñas, niños y adolescentes en el ámbito familiar, destacando la importancia del juego en su desarrollo integral.

Línea de acción 3.2.6

Crear programas de recreación y esparcimiento dirigidos a las familias a nivel comunitario.

Estrategia 3.3

Promover el cumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes en los procesos de adopción.

Estrategia orientada a garantizar el derecho a vivir en familia, privilegiando la adopción nacional sobre la internacional y como una medida excepcional, en la cual los procedimientos administrativos deben regirse por el interés superior del niño y la niña.

Entes garantes o responsables:

Procuraduría General de la República, CONNA, ISNA, Juzgados Especializados de Niñez y Adolescencias y Juzgados de Familia.

Línea de acción 3.3.1

Promover en los procesos de adopción la aplicación de los principios del Interés Superior de las NNA y de la subsidiariedad en materia de adopción.

Línea de acción 3.3.2

Promover la adopción nacional como una medida excepcional de protección que garantice el derecho de niñas, niños y adolescentes a vivir en familia, el derecho al desarrollo y la identidad, entre otros.

Línea de acción 3.3.3

Adoptar medidas de orden administrativo a fin de garantizar que en los procedimientos de evaluación y asignación se priorice el derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir en familia, evitando dilaciones innecesarias que vulneren sus derechos.

Línea de acción 3.3.4

Promover la garantía del derecho de niñas, niños y adolescentes a ser escuchados y dar su consentimiento en materia de adopción.

Línea de acción 3.3.5

Promover la plena adecuación de los procedimientos administrativos y judiciales a la normativa internacional consagrada en la Convención sobre Derechos del Niño, a su Protocolo Facultativo sobre Venta de Niños y a la Convención de La Haya sobre Protección de los Niños y cooperación en materia de Adopción Internacional, con miras a prevenir, detectar y erradicar la trata, explotación sexual, explotación laboral, servidumbre y esclavitud, entre otros delitos.

Línea de acción 3.3.6

Implementar un registro central de todas las NNA que reúnan las condiciones de adoptabilidad; de las personas aptas e idóneas para adoptar; así como garantizar una adecuada selección y formación especializada del personal encargado de los servicios de adopción y de quienes los supervisan.

Estrategia 3.4

Ampliar en forma progresiva y permanente la cobertura educativa, con especial énfasis en zonas geográficas que registran bajos índices de matrícula y permanencia escolar.

Estrategia orientada en la ampliación de la cobertura educativa en todos sus niveles, a fin de reducir la deserción escolar, principalmente de la población que vive en zonas rurales y de difícil acceso. Incorpora de manera prioritaria el acceso a la educación y desarrollo integral de la primera infancia y de grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad.

Entes garantes o responsables:

Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Red de Educación Inicial y Parvularia en El Salvador (REINSAL), gobiernos locales, Asociaciones de Desarrollo Comunitarios, Red de Atención Compartida, empresa privada y las familias.

Línea de acción 3.4.1

Desarrollar estrategias orientadas a la incorporación de todas las niñas, niños y adolescentes al sistema educativo, mediante la acción conjunta y coordinada de los gobiernos locales, Asociaciones de Desarrollo Comunitario y MINED.

Línea de acción 3.4.2

Incrementar y acercar los servicios educativos en todos sus niveles, con especial prioridad en zonas rurales de difícil acceso que presentan menor porcentaje de cobertura, matrícula y permanencia escolar.

Línea de acción 3.4.3

Asegurar en forma progresiva el acceso universal a la educación y desarrollo integral de la primera infancia, mediante el fortalecimiento de las coordinaciones y alianzas estratégicas establecidas entre instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, la comunidad, la cooperación internacional y la empresa privada.

Línea de acción 3.4.4

Fortalecer el programa de modalidades flexibles para garantizar la continuidad y permanencia educativa de la población adolescente excluida por la falta de cobertura y lejanía.

Línea de acción 3.4.5

Desarrollar estrategias y programas específicos para garantizar la permanencia de las niñas y las adolescentes en el sistema educativo.

Línea de acción 3.4.6

Desarrollar estrategias que garanticen la inclusión en el sistema educativo de población en condiciones de vulnerabilidad como: NNA trabajadores, viviendo con enfermedades crónicas y privados de libertad, entre otros.

Estrategia 3.5

Garantizar calidad en la educación y en igualdad de condiciones para todas las niñas, niños y adolescentes.

Estrategia orientada a la calidad educativa como eje integrador y articulador del sistema educativo nacional. Comprende acciones como la adecuación de los programas y normativas al enfoque de derechos humanos y la Doctrina de la Protección Integral; una mejora de los procesos de enseñanza-aprendizaje, actualización y especialización de los docentes, aumento de la inversión pública educativa, especialmente en infraestructura y equipamiento. Esto requiere de forma indispensable, promover una participación efectiva de los padres y madres de familia en la dinámica del proceso educativo.

Entes garantes o responsables:

Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Presidencia, CONNA, CONAIPD, ISRI, ISNA, REINSAL, universidades, gobiernos locales, las familias.

Línea de acción 3.5.1

Revisar y hacer las adecuaciones necesarias de los programas curriculares, en todos los niveles educativos, del enfoque de género y de derechos humanos de la niñez y la adolescencia.

Línea de acción 3.5.2

Adecuar gradualmente en el sistema educativo, las normativas, procedimientos, servicios y protocolos a la Doctrina de Protección Integral.

Línea de acción 3.5.3

Fortalecer y mantener en los programas educativos los fundamentos científicos sobre salud sexual y reproductiva, de tal manera que se amplíe el programa de "Formación para la Vida" a toda la población adolescente.

Línea de acción 3.5.4

Incrementar la inversión en educación para el desarrollo de programas de mejora de la calidad educativa, la provisión de recursos humanos, tecnológicos y materiales.

Línea de acción 3.5.5

Asegurar la pertinencia del currículo para la educación y desarrollo integral de la primera infancia, así como la formación permanente y profesionalización de los agentes educativos involucrados.

Línea de acción 3.5.6

Fortalecer programas de actualización y profesionalización docente incorporando nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), y recursos didácticos interactivos que contribuyan con el aprendizaje de las niñas, niños y adolescentes.

■ Línea de acción 3.5.7

Desarrollar y fortalecer capacidades en el personal docente con estrategias de educación inclusiva, orientadas a brindar servicios educativos de calidad, según las propias características de las NNA.

■ Línea de acción 3.5.8

Incorporar y ampliar progresivamente la educación científica y técnica en centros educativos, para desarrollar capacidades de comprensión y razonamiento lógico.

■ Línea de acción 3.5.9

Diseñar mecanismos que definan avances y progresos de las alumnas y alumnos en el proceso de enseñanza-aprendizaje y en el rendimiento académico para todos los niveles educativos.

■ Línea de acción 3.5.10

Desarrollar mecanismos que estimulen la participación efectiva de los padres y madres de familia en el proceso educativo de sus hijos e hijas.

■ Línea de acción 3.5.11

Eliminar en forma progresiva y permanente los obstáculos físicos, urbanísticos, comunicacionales, de transporte, financieros, sociales y culturales que impiden a la niñez y la adolescencia con discapacidad, el acceso a los servicios que garantizan su derecho a la educación.

■ Línea de acción 3.5.12

Construir y remodelar la infraestructura educativa, considerando criterios del entorno natural y físico, la práctica educativa, la discapacidad, y las características propias de la población estudiantil.

■ Línea de acción 3.5.13

Ampliar y fortalecer los programas de alimentación escolar, becas, transporte, dotación de uniformes y materiales educativos considerando con especial prioridad a niñas, niños y adolescentes que viven en zonas rurales y urbano marginales.

Estrategia 3.6

Ampliar la cobertura de programas culturales, deportivos de recreación y esparcimiento que fomenten los valores de solidaridad, tolerancia y la identidad cultural en las niñas, niños y adolescentes.

Estrategia orientada al rescate de la identidad cultural, la preservación de tradiciones y costumbres en el ámbito familiar y comunitario. El fomento de los deportes y la ampliación de los espacios de recreación y esparcimiento de forma articulada entre el gobierno central y municipal.

■ Entes garantes o responsables:

Ministerio de Educación, Ministerio de Turismo, Secretaría de Cultura (SECULTURA), Centro Nacional de Artes (CENAR), Instituto Nacional de los Deportes (INDES), Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE), comités locales de derechos, Red de Atención Compartida, instituciones privadas y fundaciones que fomentan el deporte y la cultura a nivel nacional y local, gobiernos locales, empresa privada, iglesias, universidades y las familias.

■ Línea de acción 3.6.1

Ampliar y conservar en forma progresiva espacios físicos culturales, deportivos y de recreación accesibles a niñas y niños de primera infancia y población con discapacidad.

■ Línea de acción 3.6.2

Asegurar el acceso, práctica y disfrute gratuito de los servicios artístico-cultural, deportivos y de recreación, mediante la articulación entre Gobierno Central, Municipal, empresa privada y comunidad.

■ Línea de acción 3.6.3

Fortalecer los programas de recreación, arte, deporte y cultura que ejecuta el Ministerio de Educación, con prioridad en centros educativos de difícil acceso en zonas rurales y zonas urbano marginales.

■ Línea de acción 3.6.4

Gestionar recursos para fortalecer y ampliar a nivel nacional, los programas de fomento al arte y la cultura para niñas, niños y adolescentes.

■ Línea de acción 3.6.5

Garantizar que las edificaciones y adecuación de infraestructuras municipales y urbanísticas contemplen espacios recreacionales, deportivos y zonas verdes para el sano esparcimiento de las niñas, niños y adolescentes.

■ Línea de acción 3.6.6

Diseñar y desarrollar programas educativos respetuosos de la cultura tradicional de los pueblos indígenas, orientados a promover y fortalecer su identidad, sentido de pertenencia y a favorecer la integración respetuosa de las diferencias socioculturales en el ámbito local y nacional.

■ Línea de acción 3.6.7

Promover y difundir la práctica de las lenguas indígenas y diversas manifestaciones artístico-culturales en las niñas, niños y adolescentes en el ámbito familiar y comunitario.

Estrategia 3.7

Promover la formación para una cultura de paz y la convivencia solidaria como eje integrador del Sistema Educativo Nacional.

Estrategia orientada a promover una adecuada convivencia escolar y la resolución alterna a los conflictos como herramienta de prevención de la violencia en el ámbito educativo. Incluye la adopción de medidas para que las niñas, niños y adolescentes reciban un trato digno basado en el respeto, la tolerancia y el diálogo.

Entes garantes y responsables:

Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Instituto Nacional de la Juventud, CONNA, la comunidad educativa, Red de Atención Compartida, organizaciones sociales e instituciones privadas que trabajan por la construcción de una cultura de paz en el ámbito nacional y local, iglesias, universidades, municipalidades, y las familias.

Línea de acción 3.7.1

Promover en el ámbito educativo una cultura de respeto a los derechos de todas las personas sin discriminación alguna basada en creencias, religión, sexo, origen étnico y orientación sexual, entre otras.

Línea de acción 3.7.2

Fortalecer y desarrollar programas de formación para la comunidad educativa en materia de convivencia escolar, que contribuyan a generar herramientas para una transformación constructiva y efectiva de los conflictos.

Línea de acción 3.7.3

Actualizar y especializar al personal docente en todos los niveles educativos y a estudiantes universitarios de las ciencias sociales sobre la protección en derechos humanos de las NNA.

Línea de acción 3.7.4

Desarrollar y socializar estudios e investigaciones para conocer, prevenir y atender las diversas manifestaciones de violencia presentes en los centros escolares, con el propósito de identificar factores de riesgo y proponer medidas adecuadas para tales fines con una amplia participación de toda la comunidad educativa.

Línea de acción 3.7.5

Elaborar e implementar protocolos de actuación dirigidos a docentes, madres y padres de familia o responsables para la detección y referencia de casos de amenazas o vulneraciones a derechos de niñas, niños y adolescentes a las autoridades competentes.

Línea de acción 3.7.6

Garantizar la no incorporación de personas menores de 18 años de edad en cualquier forma de entrenamiento militar o de proceso formativo basado en una disciplina represiva que utilice castigos y métodos lesivos a la integridad personal.

Participación



*Tengo derecho a:
La libertad de expresión, opinar y ser oído,
la información, la libertad de pensamiento,
conciencia y religión,
la libertad de reunión y de asociación.*

D) ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

Derechos de Participación

Objetivo Estratégico 4

Garantizar a todas las niñas, niños y adolescentes el ejercicio de su derecho a la participación en todos los ámbitos de su desarrollo, de conformidad con la evolución de sus facultades.

Estrategia 4.1

Promover la participación de las niñas, niños y adolescentes en la familia, en espacios públicos y comunitarios para la construcción de su ciudadanía.

Estrategia que orienta una nueva cultura en la forma de como las personas adultas deben concebir la participación de las niñas, niños y adolescentes en los espacios sociales que les son más cotidianos (la familia, la iglesia, escuela, grupos deportivos, artísticos, ecológicos, entre otros) y los institucionales (instituciones políticas, jurídicas y del Estado). Considera la participación de las NNA en los procesos de construcción de políticas públicas a nivel local y nacional, como el establecimiento de mecanismos institucionales que fomenten el ejercicio del derecho que tienen a participar en todos los asuntos de su interés.

Entes garantes o responsables:

COMURES, las municipalidades, ADESCOS, los Comités Locales de Derechos, Red de Atención Compartida, instituciones públicas y privadas que promueven la participación ciudadana, adolescentes, empresa privada, iglesias, clubes deportivos, culturales y artísticos, medios de comunicación social y las familias.

Línea de acción 4.1.1

Promover y fomentar el respeto que tienen las niñas, niños y adolescentes a la libertad de pensamiento, conciencia y religión en el ámbito de la familia, la escuela, la iglesia y la comunidad.

Línea de acción 4.1.2

Promover una cultura de respeto y tolerancia que garantice el derecho a la libertad de expresión de las niñas, niños y adolescentes en su ámbito familiar, educativo y comunitario.

Línea de acción 4.1.3

Impulsar y fortalecer la participación de las niñas, niños y adolescentes, tanto en los procesos de consulta, diseño, implementación y contraloría social de las políticas públicas a nivel local y nacional, como en la elaboración de presupuestos participativos que fomenten la inversión en niñez y adolescencia.

Línea de acción 4.1.4

Crear y adecuar en instituciones públicas y privadas los procedimientos administrativos a fin de garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información que tienen las niñas, niños y adolescentes.

■ Línea de acción 4.1.5

Crear mecanismos en la administración pública para la admisión y respuesta a las peticiones realizadas por las niñas, niños y adolescentes.

■ Línea de acción 4.1.6

Promover y fortalecer la participación de las niñas, niños y adolescentes en actividades artísticas, culturales, deportivas, científicas, ecológicas y otras que sean de su interés.

Estrategia 4.2

Promover desde un enfoque inclusivo, la organización social de las niñas, niños y adolescentes a nivel local y nacional.

Estrategia que considera el establecimiento de mecanismos institucionales que promuevan y faciliten la organización social de las NNA y su incorporación en los espacios de participación ciudadana en el ámbito local y nacional.

■ Entes garantes o responsables:

Ministerio de Gobernación, Instituto Nacional de la Juventud, CONNA, COMURES, las municipalidades, ADESCOS, los Comités Locales de Derechos, Red de Atención Compartida, instituciones públicas y privadas que promueven la participación ciudadana, las NNA, empresa privada, iglesias, clubes deportivos, culturales y artísticos, las familias.

■ Línea de Acción 4.2.1

Diseñar e implementar mecanismos institucionales a nivel local y nacional para que las personas adolescentes puedan constituir, legalizar y registrar en forma gratuita sus propias organizaciones, especialmente aquellas relacionadas con la promoción y defensa de sus derechos.

■ Línea de acción 4.2.2

Promover y apoyar la incorporación de niñas, niños y adolescentes en espacios de participación ciudadana a nivel local, incluidas las Asociaciones de Promoción y Asistencia (APAS).

■ Línea de acción 4.2.3

Estimular la creación de organizaciones estudiantiles orientadas al ejercicio de la ciudadanía con conciencia y responsabilidad social en los temas que son de su interés.

Estrategia 4.3

Garantizar el acceso de todas las niñas, niños y adolescentes a información plural, veraz y adecuada que satisfaga sus necesidades informativas.

Estrategia encaminada al establecimiento, desarrollo y aplicación de mecanismos institu-

cionales técnicos, administrativos y judiciales que garanticen el acceso a una información adecuada y en forma segura para las niñas, niños y adolescentes.

■ **Entes garantes o responsables:**

Ministerio de Gobernación, Dirección de Espectáculos Públicos Radio y Televisión, Medios de Comunicación Social, gobiernos locales, Juntas de protección, Comités Locales de Derechos, Juzgados Especializados de Niñez y Adolescencia, empresa privada, universidades, organizaciones sociales que desarrollan programas comunicacionales, radios comunitarias, las familias.

■ **Línea de acción 4.3.1**

Garantizar el acceso de todas las niñas, niños y adolescentes a servicios de información en centros de documentación, bibliotecas, museos y otros servicios gratuitos de información cultural, científica, recreativa, deportiva y artística, en los que puedan recibir, utilizar y seleccionar información apropiada para su desarrollo.

■ **Línea de acción 4.3.2**

Desarrollar medidas para que las niñas, niños y adolescentes puedan acceder a las Tecnologías de la Información y la Comunicación de forma segura, mediante una adecuada supervisión y orientación de su familia y las autoridades locales.

■ **Línea de acción 4.3.3**

Promover en los Medios de Comunicación Social la creación y difusión de programas que respondan a los intereses y necesidades educativas, de recreación, deportivas, culturales y artísticas de las niñas, niños y adolescentes en sus diferentes etapas de desarrollo, garantizando el enfoque de derechos.

■ **Línea de acción 4.3.4**

Garantizar la protección frente al contenido e información nociva o inadecuada que se transmite a través de los medios de comunicación y redes sociales, por medio de la formulación de directrices con enfoque de derechos y construida de forma participativa.

■ **Línea de acción 4.3.5**

Hacer efectiva la aplicación de leyes, normativas y ordenanzas que regulan y sancionan las actividades y acciones que exponen a las NNA a cualquier tipo de información como la que se difunden en espectáculos públicos, programas, videos, publicaciones, comercio de productos, servicios de internet, entre otros, y que se considere nociva para su desarrollo integral.

Estrategia 4.4

Garantizar una participación efectiva de las niñas, niños y adolescentes en los procedimientos administrativos y judiciales.

Estrategia orientada a establecer los mecanismos administrativos y judiciales que garanti-

cen la participación efectiva de las NNA y de forma oportuna en los procesos administrativos y judiciales que las autoridades han adoptado para asegurar su bienestar.

■ **Entes garantes o responsables:**

CONNA, Comités Locales de Derechos, Juntas de Protección, Juzgados y Cámaras Especializadas de Niñez y Adolescencia, Juzgados de Familia, Fiscalía General de la República y Procuraduría General de la República.

■ **Línea de acción 4.4.1**

Promover y garantizar el derecho a la información oportuna de NNA sobre el estado de sus procesos administrativos y judiciales.

■ **Línea de acción 4.4.2**

Crear mecanismos institucionales para escuchar y considerar las opiniones de las niñas, niños y adolescentes en los procedimientos judiciales, administrativos y sociales cuya decisión les afecte de manera directa o indirecta.

■ **Línea de acción 4.4.3**

Promover el derecho que tienen las niñas, niños y adolescentes a la rectificación y respuesta, a través de la vía judicial frente a la violación de la intimidad, el honor o la propia imagen.

■ **Línea de acción 4.4.4**

Diseñar procesos formativos y de sensibilización dirigidos a operadores del sistema de justicia, a fin de garantizar la plena aplicación del principio de interés superior del niño en todos los procesos en los cuales haya participación de niñas, niños y adolescentes.

■ **Línea de acción 4.4.5**

Eliminar progresivamente las barreras culturales, comunicacionales y físicas que obstaculizan a las NNA con discapacidad gozar del derecho de acceso a la justicia, a opinar y ser oído.

Mecanismos de articulación y coordinación del Sistema de Protección Integral



El Sistema de Protección Integral 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 las niñas, niños y adolescentes en El Salvador (Art. 103. de la LEPINA).

4. MECANISMOS DE ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL

A fin de garantizar el pleno goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador, la LEPINA en su Art. 103, establece la obligación de instituir un Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, el cual integra un conjunto coordinado de órganos, entidades o instituciones públicas y privadas cuyas políticas, planes y programas tienen como finalidad primordial el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Este Sistema Nacional de Protección lo integran:

- El Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA)⁵⁵.
- Los Comités Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia.
- Las Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia.
- Las Asociaciones de Promoción y Asistencia (APA).
- El Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA).
- El Órgano Judicial.
- La Procuraduría General de la República (PGR).
- La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH).
- Los miembros de la Red de Atención Compartida.

Es a través de la PNPNA, que se establecen las directrices para la acción y coordinación de todos los integrantes del Sistema Nacional de Protección, orientando así la actuación estatal y privada que tenga vinculación con la garantía de los derechos de la niñez y de la adolescencia. En este sentido, para que la PNPNA cumpla con sus objetivos requiere de una institucionalidad que facilite su implementación a través de programas, planes, proyectos y estrategias que se desarrollarán a nivel nacional y local.

Esto significa que es necesario contar con mecanismos de articulación que permitan a los integrantes del Sistema, establecer eficientes y permanentes relaciones, conexiones, vinculaciones y alianzas, a fin de alcanzar el objetivo para el cual ha sido creado, la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes del país.

Las directrices para la acción conjunta de todos los órganos y entidades que integran este se desarrollarán en tres niveles:

- a) Político Institucional, b) Ejecutivo y c) Operativo⁵⁶, para los cuales el CONNA fungirá como ente rector de acuerdo a lo establecido en el Art. 134 de la LEPINA: Las funciones primordiales del CONNA son el diseño, aprobación y vigilancia de la PNPNA, la coordinación del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia y la defensa efectiva de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

55. El órgano supremo del CONNA es el Consejo Directivo, el cual está integrado por las máximas autoridades de las siguientes instituciones: por el Órgano Ejecutivo: Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Salud; la Procuraduría General de la República (PGR), la Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES) y cuatro representantes de la sociedad civil organizada. (Art. 138 de la LEPINA), de Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Salud; la Procuraduría General de la República (PGR), la Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES) y cuatro representantes de la sociedad civil organizada. (Art. 138 de la LEPINA).

56. Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, CONNA. Mecanismos de Coordinación y Articulación del Sistema Nacional y Local de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia de El Salvador. Marzo, 2013. Pág. 45;50.

a) Mecanismos para la articulación del Nivel Político Institucional.

En este nivel como pasos previos se propone la adecuación institucional del enfoque de derechos humanos, la Doctrina de Protección Integral y funcionamiento del Sistema; una revisión interna a la luz del enfoque de derechos y de las directrices establecidas en la presente PNPNA, y un inventario de las capacidades y recursos institucionales para la garantía de los derechos de las NNA en cada uno de los órganos y entidades del Sistema.

Los mecanismos de articulación propios para este nivel son:

La creación al interior de cada órgano y entidad del Sistema, de una comisión integrada con personal del más alto nivel, destinada a garantizar la adecuación de la institución a las exigencias de la LEPINA, en lo que se refiere a la normativa, políticas y procedimientos institucionales.

La instalación de mesas intersectoriales para atender problemas específicos de vulneración de derechos o afrontar desafíos interinstitucionales.

La institucionalización de la Comisión Técnica de la PNPNA para apoyar al CONNA en su mandato de monitoreo, evaluación y modificación de la misma.

b) Mecanismos para la articulación del Nivel Ejecutivo.

Este segundo nivel se desarrolla en el ámbito nacional y es articulado por la Dirección Ejecutiva del CONNA, órgano ejecutor y de administración del mismo.

Los mecanismos de articulación propios para este nivel son:

La instalación y funcionamiento del Comité Técnico de Articulación del Sistema, para asegurar una gestión participativa, intersectorial y corresponsable en la atención de situaciones violatorias de derechos o que dificulten el adecuado funcionamiento del Sistema.

La construcción colegiada de propuestas y normativas que orienten el desempeño de los órganos y entidades que conforman el Sistema.

La creación de mecanismos y canales de comunicación y de información accesibles a todos los integrantes del Sistema Nacional de Protección.

Promover la celebración de acuerdos y convenios interinstitucionales e intersectoriales para la adecuada implementación de la PNPNA.

c) Mecanismos para la articulación del Nivel Operativo.

En este nivel se ubican los órganos, entidades y organizaciones que operan directamente en el ámbito departamental y municipal y de forma directa o muy

cercana a la niñez y adolescencia. Cabe mencionar, los comités locales, las juntas de protección, las entidades integrantes de la RAC, el ISNA, las APAS, la PGR y el Órgano Judicial, entre otros.

En este nivel, se distinguen dos escenarios que generan mecanismos de articulación propios:

Primer escenario:

El de la garantía de los derechos colectivos y difusos sobre los cuales deberán operar los Comités Locales, el Órgano Judicial, las APAS.

Segundo escenario:

La garantía de los derechos individuales sobre la cual se concentran las juntas de protección, entidades que conforman la RAC, el ISNA, la PGR, el Órgano Judicial y las APAS que actúan en ambos escenarios.

En el primer escenario referido a la protección de derechos colectivos y difusos, los comités locales, se articularán para apoyar y monitorear la implementación de la PNPNA en el municipio, promover la formulación, desarrollar y evaluar las políticas locales, vigilar la calidad de servicios públicos; levantar las bases de datos que permitan conocer y controlar las situaciones de vulneración de derechos; preparar diagnósticos y planes para afrontar amenazas o vulneraciones de derechos. Muy particularmente, tendrán a cargo promover una amplia participación de los diversos sectores y grupos de la localidad, facilitando la articulación y vínculo entre ellos.

En las instancias de garantía de derechos individuales, la articulación tendrá por objeto hacer efectiva la protección de los derechos de la niñez en situaciones específicas. La protección inmediata e integral de una NNA que es víctima implica el trabajo articulado entre juntas de protección, los programas desarrollados por entidades de atención, instituciones públicas a nivel local y APAS, entre otras.

Pero otro tipo de articulación puede activarse en el ámbito local, para la atención de casos individuales; la atención de situaciones complejas y conflictivas que impidan la aplicación y cumplimiento de las medidas de protección y la garantía de los derechos de las NNA individualmente considerados.

En estas situaciones de vulneración de derechos, deberá establecerse una estrategia de articulación interinstitucional orientada a definir modalidades de intervención, acordar criterios que puedan ser compartidos, optimizar los recursos entre los órganos y entidades a fin de asegurar la acción más pertinente encaminada a garantizar el principio del interés superior del niño.

Asuntos de especial consideración para los integrantes del Sistema.

Para garantizar en el nivel local una atención oportuna y adecuada a niñas, niños y adolescentes es necesario promover y fortalecer procesos de desconcentración⁵⁷ progresiva de los servicios de las diferentes instituciones del Estado a nivel territorial, especialmente las relacionadas con el sector de salud, educación y justicia, entre otros. Deberá garantizarse que la gestión en el territorio se desarrolle de forma efectiva y transparente.

Todas las actuaciones que realicen los órganos y entidades públicas integrantes del Sistema serán gratuitas, por lo que ni las instituciones, ni los funcionarios administrativos o judiciales podrán cobrar o aceptar de las niñas, niños, adolescentes o de sus familiares ningún tipo de remuneración, retribución o pago por la prestación de los servicios de protección a sus derechos.

De igual forma, las actuaciones y servicios que prestan las entidades privadas integrantes del Sistema deben ser en la medida de lo posible accesibles a toda la población de niñas, niños y adolescentes.

57. Por Desconcentración se entiende la transferencia de competencias desde autoridades administrativas centrales a órganos periféricos o dependientes. Este traslado de competencias tiene por objetivo que el equipo de trabajo que asume la responsabilidad de cumplir la función y ofrecer el servicio, lo haga en forma eficiente, ya que se encuentra cercano a la población y conoce su realidad. Cuando se desconcentra, lo que ocurre es que se delega a un nivel inferior de la misma administración pública la prestación del servicio. Temas claves para el Plan de Nación, Consulta Especializada, Comisión Nacional de Desarrollo, San Salvador, enero 1999. Pág. 23.

Mecanismos de implementación, monitoreo y evaluación



... La Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia (PNPNA) se implementará a través de la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de programas, planes, proyectos y estrategias (Art. 109 de la LEPINA).

5. MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN

De conformidad con lo establecido en el Art. 109 de la LEPINA, la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia (PNPNA), se implementará a través de la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de programas, planes, proyectos y estrategias. Para su consecución, el CONNA deberá elaborar el Plan Nacional de Acción que, conforme a las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño, abarque todos los aspectos de la CDN y sus respectivos protocolos bajo un enfoque de derechos humanos, en forma intersectorial y participativa.

A) Implementación y monitoreo.

■ 1. Elaboración del Plan Nacional de Acción.

El Plan Nacional de Acción es el instrumento que definirá la ruta a seguir para la consecución de los objetivos estratégicos establecidos en la presente Política; este se desarrollará en coordinación con los diferentes órganos y entidades que conforman el Sistema, definiendo y estableciendo para cada uno de los objetivos, las estrategias y las líneas de acción que en orden de prioridad requieren de la intervención necesaria para el goce y cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Establecer el orden de prioridad para la implementación de las estrategias implica definir la temporalidad de las acciones; es decir, su ejecución en el corto, mediano y largo plazo; además la asignación de recursos (humanos, materiales y financieros) y los métodos de medición (metas e indicadores) para la consecución de los objetivos.

La elaboración del Plan Nacional de Acción implicará un proceso de planificación interinstitucional e intersectorial con una temporalidad para su implementación de tres años, pudiéndose desarrollar el primer proceso de evaluación de la PNPNA al término de este, y en consonancia con lo establecido en el numeral tres del Art.135 de LEPINA.

■ 2. Establecimiento del Plan de difusión de la PNPNA a nivel nacional.

Para la implementación de la PNPNA será necesario que el CONNA, en coordinación con órganos y entidades del Sistema, definan un plan de difusión a nivel nacional con la finalidad de dar a conocer el contenido de la PNPNA. Proceso que contribuirá a la coherencia que debe existir entre las diferentes políticas, decisiones y acciones públicas a nivel nacional y local con la Política Nacional.

Los gobiernos municipales y las organizaciones de la sociedad civil establecerán mecanismos de coordinación con el CONNA en el proceso de difusión de la misma, a fin de generar capacidades y agentes multiplicadores a nivel territorial que contribuyan con la difusión de su contenido en el ámbito familiar y comunitario.

La estrategia de difusión debe contemplar a todos los actores y sectores sociales de tal manera que se atienda al principio de corresponsabilidad en la garantía y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

■ 3. Integrar el Comité Técnico Coordinador del Sistema Nacional de Protección Integral⁵⁸.

El CONNA como autoridad encargada de planificar y coordinar la implementación y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral deberá promover la integración del Comité Técnico Coordinador del Sistema y a través de éste facilitar el funcionamiento del mismo y la implementación de la PNPNA, como el instrumento orientador que contiene las directrices para garantizar el pleno goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

■ 4. Instalación de la comisión de adecuación institucional a las exigencias de la LEPINA⁵⁹.

En el apartado referido a los mecanismos de articulación para la efectiva coordinación del Sistema, se ha establecido la creación al interior de cada institución, de una comisión integrada con personal del más alto nivel destinada a garantizar la adecuación de la institución a las exigencias de la LEPINA, en lo que se refiere a la normativa, políticas y procedimientos institucionales. Dicha comisión, tendrá entre sus funciones participar en la elaboración del Plan Nacional de Acción a partir de las competencias institucionales y de los procesos de adecuación, según las directrices establecidas en la presente Política.

■ 5. Institucionalización de la Comisión Técnica para la implementación de la PNPNA.

Dicho mecanismo se encuentra establecido en el Art. 72 del Reglamento Interno y de Funcionamiento del CONNA con la finalidad de apoyar el proceso de implementación, monitoreo, evaluación y modificación de la PNPNA. El personal de enlace o referente institucional de esta Comisión Técnica debe ser parte de la Comisión de Adecuación Institucional referida en el numeral anterior, con la finalidad de existir coherencia entre los procedimientos internos de adecuación y las directrices emanadas de esta Política.

Desde este espacio de coordinación y articulación se podrá contar con avances en la implementación del Plan Nacional de Acción.

58. Art. 65 del Reglamento Interno de Funcionamiento del CONNA.

59. Mecanismo para la articulación del Nivel Político Institucional establecido en el documento Mecanismos de Coordinación y Articulación del Sistema Nacional y Local de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia de El Salvador aprobado por el Consejo Directivo del CONNA, mediante Acuerdo No. 2 de sesión ordinaria No. V del 07 de marzo de 2013.

■ 6. Elaboración de informes semestrales por órganos y entidades del Sistema.

Con el fin de dar seguimiento y monitorear las acciones establecidas en la PNPNA, los órganos y entidades con responsabilidad directa en la ejecución de estrategias y líneas de acción definidas en el Plan Nacional de Acción elaborarán un informe de avance cada seis meses, el cual deberá ser remitido a la Dirección Ejecutiva del CONNA.

Dicho informe tiene como objetivo ser un mecanismo de medición de avance en la implementación del Plan Nacional de Acción y de la PNPNA, el cual podrá ser discutido en procesos de asesoría y acompañamiento con personal técnico del CONNA designado para ello.

■ 7. Formación de personal directivo y equipos técnicos de órganos y entidades del Sistema.

Con la finalidad de hacer las adecuaciones institucionales internas para la implementación de la PNPNA será necesario dar inicio a un proceso de formación de personal directivo y del personal responsable de la planificación, ejecución y evaluación de programas y servicios, sobre el enfoque de derechos, la Doctrina de Protección Integral y el funcionamiento del Sistema.

■ 8. Formación y fortalecimiento de los equipos técnicos del CONNA.

Para poder brindar asesoría técnica y acompañamiento a los procesos de adecuación de programas, políticas y planes acordes a las directrices de la presente Política, el personal técnico del CONNA deberá contar con formación especializada para hacer un análisis y revisión de los objetivos y estrategias institucionales bajo los criterios del enfoque de derechos humanos. El CONNA determinará equipos de enlace con las diferentes instituciones a fin de monitorear las acciones y compromisos asumidos en el Plan Nacional de Acción y contar con los insumos necesarios para la medición en el cumplimiento del mismo.

■ 9. Establecimientos de figuras legales de cooperación y entendimiento entre órganos y entidades del Sistema.

Un mecanismo válido para la puesta en marcha de la PNPNA y por ende de su Plan Nacional de Acción es mediante la firma y establecimientos de Convenios Marco, Memorándum de Entendimientos y de Cartas Compromiso entre los integrantes del Sistema con la finalidad de operativizar determinadas estrategias y líneas de acción establecidas en la presente PNPNA.

Las modalidades de cooperación podrán estar orientadas al intercambio, formación y especialización del personal técnico; intercambio de experiencias y prácticas exito-

sas en materia de protección y atención a derechos de niñas, niños, y adolescentes; el diseño de metodologías, programas de atención, transferencia de tecnologías; el desarrollo de estudios e investigaciones y cualquier otra modalidad que fortalezca las capacidades de los integrantes del Sistema en la implementación de la PNPNA.

■ 10. Creación del Sistema Nacional de Información.

Una de las competencias atribuidas al CONNA en el art. 135 de la LEPINA es la recopilación y análisis de la información relacionada con la situación de los derechos y deberes de la niñez y la adolescencia y hacerla del conocimiento público. En este marco, el CONNA trabajará en la creación de un Sistema Nacional de Información sobre la situación de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, en el que se integren estadísticas oficiales y cualquier otra información que puedan aportar las instituciones, organizaciones sociales, servicios y programas.

Este Sistema de Información deberá constituirse en una base de datos con indicadores apropiados para medir el cumplimiento de los derechos humanos de niñez y adolescencia, con datos desagregados por edad, sexo, zona geográfica (urbana, rural), nivel departamental y municipal, entre otros indicadores que se consideren pertinentes, seguros y basados en soportes de información que se preserven en el tiempo. De igual forma, se apoyarán los esfuerzos interinstitucionales encaminados a la generación de información, respecto del trabajo infantil y población con discapacidad, para la definición de estrategias adecuadas y pertinentes.

El análisis de la información proveniente de este Sistema será insumo primordial para la elaboración de informes sobre el estado de situación de la niñez y la adolescencia en El Salvador, como de los informes que deba rendir el Estado salvadoreño en materia de derechos de la niñez y adolescencia.

Para ello, el CONNA deberá invertir en la formación de personal y en el desarrollo institucional para que se produzca información con rigurosidad y con criterios apropiados al enfoque de derechos y género.

■ 11 Observatorio de los derechos de la niñez y la adolescencia⁶⁰.

Otro mecanismo de monitoreo para la implementación de la PNPNA se promoverá a través de la conformación de un Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, encargado de la recopilación y análisis de la información pública y privada relacionada con la situación de los derechos y deberes de las NNA. Observatorio que podrá invitar a la promoción, difusión, realización y análisis de distintos tipos de investigaciones, informes y consultas que permitan evaluar el avance en cada uno de los objetivos estratégicos que han sido establecidos por la PNPNA.

60. Establecido en el Art. 116 del Reglamento Interno del Funcionamiento del CONNA.

Como parte del monitoreo de la PNPNA, se deberá incluir además un análisis sobre el cumplimiento del principio de prioridad absoluta, para lo cual se examinará la asignación y ejecución presupuestaria de recursos invertidos en la presente PNPNA, el Plan Nacional de Acción y los programas que permiten su desarrollo, desde el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública.

B) Evaluación.

El Art. 135 de la LEPINA, le confiere al CONNA la función de evaluar la PNPNA, como mínimo cada tres años con la finalidad de formular las recomendaciones pertinentes. Esto implica hacer las adecuaciones que se estimen convenientes en el contenido de sus objetivos, estrategias y líneas de acción. Para ello, se ha contemplado la elaboración de un Plan Nacional de Acción con una temporalidad de tres años a fin de que el proceso evaluativo sea coherente y análogo con las metas e indicadores establecidos en el mencionado Plan.

Por tratarse de una Política Nacional de alta trascendencia para el Estado Salvadoreño, orientada a un cambio cultural que promueve el respeto a los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes, se requiere de una transformación institucional. En este sentido, la Política sólo puede garantizar su eficacia y factibilidad si cuenta con un Estado que adopta el enfoque de derechos humanos y desarrolla mecanismos institucionales para viabilizar, como objetivo prioritario, la protección integral de las niñas, niños y adolescentes.

La vigilancia y monitoreo es una función que debe acompañar todas las etapas de implementación de la PNPNA y no restringirse a un balance final sobre el desempeño y los resultados alcanzados. La finalidad última es mejorar la situación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes y una adecuada rendición de cuentas sobre las acciones públicas a la sociedad salvadoreña.

Como primer ejercicio, se propone una evaluación de tipo “participativa”, la cual reconoce el carácter político de la evaluación y su utilidad en las decisiones políticas; rescata la importancia de la participación de múltiples actores, con una metodología cualitativa que permite mantener una relación directa con la realidad social en la cual se estarían desarrollando las intervenciones del Plan Nacional de Acción.

En función del propósito que persigue, la evaluación que se propone es de “proceso”, es decir, sobre la marcha y desarrollo de la PNPNA, con el fin de dar a conocer a todos los actores involucrados, las modificaciones y adecuaciones de contenido y programáticas que se estimen oportunas.

Desde la perspectiva temporal, una evaluación de tipo “intermedia”, la cual aportaría información sobre la validez de la intervención, la pertinencia de los objetivos considerados y la calidad en el sistema de gestión y de seguimiento de la PNPNA a través del Plan Nacional de Acción.

Mecanismos de monitoreo como los informes semestrales por integrantes del Sistema, las asesorías técnicas, los procesos de formación, el análisis de coherencia entre la diversas políticas son en si fuentes primarias para el proceso de evaluación de la PNPNA.

Considerando el período de vigencia de la presente Política (2013-2023), para determinar ejercicios posteriores de evaluación, el CONNA analizará y propondrá la metodología a seguir.

Asignación de recursos



La urgencia de una mayor y adecuada asignación de recursos en las niñas, niños y adolescentes debe ser entendida como una inversión de cara a la formación y desarrollo del capital humano del país.

6. ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Con la ratificación de la CDN, el Estado salvadoreño asumió el compromiso y la responsabilidad de hacer efectivo el cumplimiento de los derechos de las NNA. Ello exige reconocer a la niñez y adolescencia como “sujetos” de derechos y considerar el principio del interés superior del niño como criterio fundamental para la toma de decisiones públicas.

El Art. 14 de la LEPINA afirma que el Estado debe garantizar de forma prioritaria todos los derechos de las niñas, niños y adolescentes asegurando que los mismos sean incluidos con especial consideración en políticas públicas que cuenten con los recursos necesarios, en el acceso a los servicios públicos, la prestación de auxilio y atención en situaciones de vulnerabilidad y en cualquier otro tipo de atención que requieran.

En razón de esta prioridad absoluta, los recursos dirigidos a la satisfacción de derechos debe ser privilegiado, asegurando las previsiones financieras que se requieran en forma prioritaria y antes que cualquier otra solicitud presupuestaria. Esto conlleva a que instrumentos de planificación como las Normas de Formulación Presupuestaria apliquen el enfoque de derechos, cumpliendo con la obligación de colocar el máximo de los recursos disponibles para garantizar lo que requiere especial atención: la vida, el desarrollo y la educación de las niñas, niños y adolescentes.

La necesidad de una mayor y adecuada asignación de recursos en las NNA debe ser entendida como una inversión pública de cara a la formación y desarrollo del capital humano del país y no concebida como un gasto público sin mayores perspectivas de desarrollo.

De igual forma, la CDN en su Art. 4 establece:

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y cuando sea necesario dentro del marco de la cooperación internacional.

El Comité de los Derechos del Niño reafirma que es responsabilidad de los Estados asignar recursos para garantizar los derechos tal como son definidos por la CDN. El término de recursos disponibles no solo comprende los recursos financieros, incluye también recursos humanos, tecnológicos, organizacionales, naturales y de información. De igual forma, no debe reducirse a la cantidad de éstos, sino más bien a la calidad de los mismos⁶¹. También hace referencia a los recursos que puedan ser gestionados en el marco de la cooperación internacional como alternativa para complementar los recursos disponibles a nivel nacional.

El Comité enfatiza en que el propósito último de las políticas públicas, incluyendo la política presupuestaria y fiscal, deber ser el cumplimiento universal de los derechos y considera la im-

61. Día de Debate General del Comité de los Derechos del Niño, 21 de septiembre de 2007 (Ponencia de Kamal Siddiqui, miembro del Comité de los Derechos del Niño). Recursos para los derechos del Niño-Responsabilidad de los Estados. Recomendaciones.

portancia de establecer un balance entre las políticas económicas y sociales, dado que la inversión social mantiene una relación directa con el incremento en acceso y calidad de los servicios sociales, la realización de los derechos humanos, y a largo plazo, una mayor productividad y competitividad del capital humano mediante la inversión en educación, salud y nutrición,⁶² entre otros.

Ante ello, el Estado salvadoreño deberá tomar medidas orientadas a la asignación de recursos, como la aplicación de procedimientos y mecanismos administrativos que contribuyan con la implementación de la presente PNPNA, de tal forma, que se garanticen los derechos de las niñas, niños y adolescentes, entre ellas cabe mencionar:

■ a) Asegurar desde el Presupuesto General de la Nación la asignación de recursos para la protección integral de la niñez y la adolescencia.

En el marco del Plan de reforma del presupuesto público de El Salvador, el Ministerio de Hacienda (integrante del Consejo Directivo del CONNA), ha iniciado un proceso de reforma orientado a la provisión más eficiente y eficaz de los servicios públicos para la población. Para ello, se plantea un cambio sistémico, estructural y gradual que reorienta el accionar del Estado hacia una gestión basada en desempeño. Esto requiere una nueva forma de presupuestar para superar algunas de las deficiencias en el sistema actual, por ejemplo: la desvinculación entre planificación estratégica y presupuesto.

El componente principal de dicha reforma presupuestaria es la transición de un enfoque de áreas de gestión hacia un presupuesto por programas con enfoque de resultados⁶³. Además de implantar los programas como categorías presupuestarias, se ha considerado un enfoque del marco de gastos de mediano plazo y marcos institucionales de mediano plazo, el desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño presupuestario y desarrollar capacidades y compromisos en todo el sector público.

Estos cuatro pilares de la reforma presupuestaria poseen elementos concurrentes con el enfoque de derechos, en la medida en que los instrumentos y normativa de planificación en la Administración Pública incorporen en los procesos de formulación, ejecución y evaluación presupuestaria, criterios basados en la identificación de problemas y causas que limitan el desarrollo de la población y que son de exclusiva responsabilidad del Estado. Es decir, garantizar, a través de servicios públicos, el cumplimiento de los derechos de la población.

El enfoque de derechos supone que los derechos de la niñez y adolescencia representan obligaciones para terceros –la familia, el Estado y la sociedad- en este sentido, la designación de los recursos del Estado deberá centrarse en fortalecer procesos y resultados que contribuyan a la realización de los mismos. Esto significa que las planificaciones institucionales estratégicas y operativas deberán ir acompañadas de la asig-

62. Ídem. Pág. 12.

63. Dirección General de Presupuesto, DGP. Ministerio de Hacienda. Plan de reforma del presupuesto público de El Salvador. Noviembre de 2012. Pág. 8.

nación de recursos a programas que garanticen servicios públicos que contribuyan con la garantía de los derechos de la población.

De esta manera, a partir de los programas presupuestarios las instituciones públicas deberán asignar los recursos que sean necesarios para la protección integral de la niñez y la adolescencia.

■ b) Promover una Política Fiscal orientada a una mayor inversión social.

El Estado salvadoreño deberá promover medidas que permitan reducir el gasto público en áreas que no son sustanciales para el desarrollo económico y social del país, a fin de contar con los recursos necesarios que contribuyan con el cumplimiento de sus obligaciones en la protección integral de las NNA; por ejemplo, mejorar los niveles de recaudación tributaria que le permitan con mayor sostenibilidad la inversión social en programas destinados al desarrollo de las NNA.

Deberá tener especial consideración el incremento en la inversión pública para la ampliación de la cobertura y el acceso a los servicios sociales básicos como: agua y saneamiento, salud, nutrición, vivienda, educación y programas destinados a la prevención de la violencia y recreación.

En atención a las recomendaciones emitidas por el Comité de los Derechos del Niño al Estado salvadoreño, este deberá incrementar considerablemente la asignación de recursos al sector de salud y educación⁶⁴.

■ c) Desarrollar estrategias de financiamiento complementarios a los recursos del Estado.

A fin de no sacrificar procesos de desarrollo para el cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, el Estado salvadoreño, la sociedad civil organizada e instituciones de cooperación gestionarán recursos complementarios a través del establecimiento de alianzas estratégicas con la cooperación internacional y con fuentes de recursos a nivel nacional para la implementación de las acciones previstas en esta PNPNA y su respectivo Plan Nacional de Acción. De igual manera, deberá promoverse mecanismos de cooperación e inversión conjunta entre sector público y privado para optimizar recursos materiales, técnicos, humanos y financieros en el desarrollo integral de las NNA.

Deberá promoverse y fomentar la participación del sector empresarial en el desarrollo de programas y acciones encaminadas a la protección integral de las NNA, brindando mejores oportunidades de desarrollo para las hijas e hijos de sus empleados, así como de la niñez y adolescencia en general, priorizando la zona geográfica donde operan.

64. Comité de los Derechos del Niño. Examen de los informes presentados por el Estado salvadoreño con arreglo al artículo 44 de la Convención. Enero de 2010. Observaciones No. 18, 59, 69.

No deberá considerarse inversión empresarial que conciba a la niñez y la adolescencia como sujeto de consumo para su propio mercado o haga un uso indebido de su imagen, con el objeto de promover valores diferentes a los reflejados en la LEPINA y en la PNPNA⁶⁵.

d) Brindar asesoría técnica hacia una mayor inversión en niñez y adolescencia a nivel local.

Con la finalidad de asegurar mayor inversión para este sector de la población en el ámbito local, será necesario continuar con el fortalecimiento a los gobiernos municipales en sus capacidades de gestión para el desarrollo, los procesos de planificación presupuestaria, como en la elaboración de políticas, planes y programas con un enfoque de derechos. En esta tarea, instituciones como ISDEM, COMURES, FISDL y demás organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la promoción del desarrollo local están obligadas a fortalecer las capacidades de la administración pública en materia de niñez y adolescencia.

De igual forma, a través del Fondo para el Desarrollo Económico y Social para los municipios (FODES), se deberá garantizar con especial prioridad las inversiones en infraestructura de servicios públicos y de mejora de las condiciones de vida de la población (agua potable y saneamiento básico, tratamiento de desechos sólidos, entre otros), así como en proyectos de desarrollo económico, social, cultural, deportivos, turísticos y de prevención de la violencia, tal como se especifica en el Art. 5 de la Ley del FODES.

Los gobiernos municipales deberán promover la elaboración de presupuestos participativos como mecanismos de participación ciudadana (cabildos abiertos, consultas ciudadanas, entre otros), considerando la participación de las NNA de su municipio. De la misma forma, se propiciará la utilización de mecanismos para la rendición de cuentas sobre la inversión realizada.

Deberán fortalecerse las capacidades institucionales para la gestión de recursos complementarios con la cooperación internacional, con asociaciones de salvadoreños en el exterior, organizaciones de la sociedad civil que intervienen en el municipio y la empresa privada a fines de incrementar una mayor inversión en la niñez y adolescencia a nivel municipal.

7. GLOSARIO

Abandono: Acto en virtud del cual una persona que tiene a su cargo o cuidado una niña, niño o adolescente lo expone a una situación de desamparo, implicando peligros para su vida, salud, bienestar e integridad personal.

Abuso sexual: Toda conducta tipificada en el Código Penal que atente contra la libertad e integridad sexual de una niña, niño o adolescente, para obtener ventaja o provecho de cualquier clase o índole.

Acción humanitaria: Es el conjunto diverso de acciones que busca proteger y salvar vidas, prevenir y aliviar el sufrimiento humano, atender las necesidades básicas e inmediatas de la población y promover sus derechos, todo ello desde una perspectiva de reducción de la vulnerabilidad y fortalecimiento de capacidades.

Acción de protección: Es la petición o mecanismo por medio del cual se pretende la protección judicial de intereses colectivos o difusos (intereses comunes a un grupo de niños, niñas y adolescentes determinados o indeterminados) de la niñez y adolescencia mediante la imposición de una determinada prestación o conducta al funcionario, autoridad o particular responsable de su vulneración.

Adolescente: Es la persona comprendida desde los doce años cumplidos hasta que cumpla los dieciocho años de edad.

Adolescentes en conflicto con la ley: Hace referencia a las personas adolescentes de quien se alegue ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes.

Amenaza: Es entendida como el anuncio de que algo malo o peligroso puede suceder, pero que aún no se concreta, hace referencia al riesgo o posible peligro en el que se encuentran los derechos de las niñas, niños y adolescentes frente a una situación o una circunstancia específica. La amenaza puede entenderse como un peligro que está latente.

Atención psicosocial: Es un proceso de intervención integral, interdisciplinaria, interinstitucional e intersectorial; con el fin de proporcionar herramientas a los individuos, la familia y la comunidad para restablecer su capacidad de afrontamiento y desarrollo psicológico, funcional y social; de tal manera que puedan retomar o recrear su proyecto de vida.

Asociaciones de Promoción y Asistencia a los Derechos de la Niñez y Adolescencia: Las Asociaciones de Promoción y Asistencia a los Derechos de la Niñez y Adolescencia son formas de organización legalmente constituidas para la protección local de los derechos de la niñez y de la adolescencia e integradas en la Red de Atención Compartida en cumplimiento del principio de corresponsabilidad.

Autoestima: Se refiere al sentimiento positivo o negativo que experimenta la persona consigo misma. Esto tiene que ver con la capacidad de amarse, aceptarse tal cual es, así como para apreciar cuánto se valora como persona.

Comités locales: Son órganos administrativos municipales, cuyas funciones primordiales son desarrollar políticas y planes locales en materia de derechos de la niñez y la adolescencia, así como velar por la garantía de los derechos colectivos de todas las niñas, niños y adolescentes.

Contraloría social: Son acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, mediante un esquema de derechos y compromisos ciudadanos, para contribuir a que la gestión gubernamental se realice en términos de transparencia, eficacia y honradez.

Cultura de paz: Es el conjunto de valores, actitudes y comportamientos que reflejan el respeto de la vida, de la persona humana y de su dignidad, de todos los derechos humanos; el rechazo de la violencia en todas sus formas, previniendo los conflictos tratando de atacar sus causas para solucionar los problemas mediante el diálogo y la negociación entre las personas, los grupos y las naciones. Se basa en la adhesión a los principios de democracia, libertad, justicia, solidaridad, cooperación, pluralismo y tolerancia, así como la comprensión tanto entre los pueblos como entre los grupos y las personas sin importar sexo, etnia, religión, nacionalidad o cultura.

Derechos Colectivos: Son derechos comunes a un conjunto determinado o determinable de niñas, niños o adolescentes. Ejemplo: Problema de violencia e inseguridad que enfrenta un determinado centro escolar.

Derechos Difusos: son derechos comunes a un conjunto indeterminado o indeterminable de niñas, niños o adolescentes. Ejemplo: Contaminación ambiental producida por sustancias tóxicas. En este caso, es difícil determinar el número de personas afectadas por la contaminación.

Desconcentración: "Trasferencia de competencias desde autoridades administrativas centrales a órganos periféricos o dependientes". Este traslado de competencias tiene por objetivo que el equipo de trabajo que asume la responsabilidad de cumplir la función y ofrecer el servicio, lo haga en forma eficiente, ya que se encuentra cercano a la población y conoce su realidad.

Diversidad sexual: término que encierra y celebra todas las formas de expresión que muestran las diferentes orientaciones sexuales (homosexual, bisexual y heterosexual) y la identidad de género (transgénero y transexual).

Enfermedades transmitidas por vectores: Padecimientos que afectan a las personas y que son transmitidos por insectos y animales pequeños, llamados vectores. Los agentes de estas enfermedades son: las moscas, alacranes, escorpiones, pulgas, chinches y gusanos que se encuentran en la tierra y que entran a través de la piel.

Enfoque de derechos: Marco conceptual basado en las normas internacionales de derechos humanos, orientado a la promoción y la protección de estos. Es un enfoque basado en derechos, que reconoce a las y los titulares de estos como sujetos de derechos; como personas con capacidad de defender y exigir sus derechos legalmente reconocidos. Procura fortalecer la capacidad de las personas para reivindicarlas y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones.

Enfoque de género: Es una categoría de análisis que basado en la relación de las variables sexo y género, permite identificar los diferentes papeles y tareas que llevan a cabo los hombres y las mujeres en una sociedad, contexto geográfico, étnico e histórico determinado, así como las desigualdades y las relaciones de poder e inequidades. Ayuda a reconocer las causas que las producen y a formular mecanismos para superarlas, ubicando la problemática no en las mujeres y los hombres, sino en las relaciones socialmente construidas sobre el poder y la exclusión. El enfoque de género permite visibilizar las desigualdades entre hombres y mujeres, asumir el compromiso de transformarlas y propone estrategias para erradicarlas.

Equidad: Del latín "equitas" que significa igualdad, es entendido como lo ecuánime o justo, es dar a cada persona lo que le corresponde, tiene como fin eliminar las desigualdades y la discriminación.

Explotación económica: Acto de obtener un beneficio de algo o alguien. Más allá de las diversas variantes de sentido del término, se encuentra relacionado al plano social y económico; entendida como la utilización en forma abusiva y en provecho propio del tra-

bajo o las cualidades de otra persona.

Explotación sexual: Cualquier forma de abuso sexual mediante retribución en dinero o en especie, con intermediación o sin ella.

Factores de riesgo: Presencia de situaciones personales o en el entorno que incrementan la probabilidad de que las personas sean afectadas en su integridad personal, tales como: el consumo de drogas, el abandono escolar, la violencia familiar y social y la delincuencia, entre otras, que limitan las posibilidades de lograr un desarrollo exitoso.

Familia: Grupo social permanente, constituido por el matrimonio, la unión no matrimonial o el parentesco.

Familia de origen o biológica: es la conformada por personas unidas por un vínculo de consanguinidad, sea que desciendan unos de otros o que desciendan de un tronco común.

Familia Sustituta: conformada por personas entre quienes existen vínculos legales, presentan distintas modalidades (tutela, colocación familiar o en hogar sustituto), y tiene por objeto proteger a un niño, niña o adolescente, cuya familia de origen se desconoce o resulta inviable o imposible su permanencia en ella.

Familia Extendida o Ampliada: es la conformada por los parientes consanguíneos, afines o legales.

Familia Monoparental: Son supuestos en los cuales se ejerce una maternidad o paternidad biológica o adoptiva en solitario; viudez por muerte de un cónyuge o una pareja de hecho; separación, divorcio o nulidad del matrimonio; ruptura de la unión estable de hecho.

Formación para la vida: es la instrucción que tiene como objetivo desarrollar habilidades y competencias de las personas para enfrentar con éxito los retos de la vida en sociedad y a aprender durante todo el ciclo de vida.

Inmunización o vacunación: Forma de activar el sistema inmune y prevenir enfermedades graves potencialmente mortales. Esta exposición leve ayuda al sistema inmune a reconocer y crear defensas contra esa enfermedad de manera eficiente.

Integridad personal: es un derecho que posee toda persona, en particular las niñas, niños y adolescentes, y que comprende la integridad física, psicológica, moral, emocional y sexual.

Interés superior de la niña, niño y adolescente: es toda situación que favorezca el desarrollo físico, espiritual, psicológico, moral y social de la niña, niño o adolescente, para lograr el pleno y armonioso desenvolvimiento de su personalidad.

Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia: Dependencias administrativas departamentales del Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA), con autonomía técnica; cuya función primordial es la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, en el ámbito local, para lo cual pueden dictar medidas de protección a favor de los mismos.

Justicia restaurativa: Comprensión frente al delito que permite hablar de otro tipo de justicia el cual se caracteriza por involucrar a la víctima como una parte indispensable dentro del proceso penal y que cuenta con diversos métodos o prácticas que buscan la interacción entre el ofensor, la víctima, la comunidad y el Estado en un marco de igualdad y respeto por los derechos fundamentales.

Maltrato: Toda acción u omisión que provoque o pueda provocar dolor, sufrimiento o daño a la integridad o salud física, psicológica, moral o sexual de una niña, niño o adolescente, por parte de cualquier persona, incluidos sus padres u otros parientes, educadores y

personas a cargo de su cuidado, cualesquiera que sean los medios utilizados. Asimismo, es el descuido en el cumplimiento de las obligaciones relativas a la prestación de alimentación nutritiva y balanceada, atención médica, educación o cuidados diarios y la utilización de las niñas, niños y adolescentes en la mendicidad.

Medidas de protección: Órdenes de obligatorio cumplimiento que impone la autoridad competente a favor de las niñas, niños o adolescentes individualmente considerados, cuando hay amenaza o violación a sus derechos e intereses legítimos.

Medidas administrativas de protección: son órdenes de obligatorio cumplimiento dictadas por las Juntas de Protección para proteger los derechos amenazados o violados y velar por su correcta aplicación en beneficios de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Medidas judiciales de protección: son las órdenes de obligatorio cumplimiento dictadas por los Jueces de Niñez y Adolescencia. Pueden consistir en acogimiento familiar o acogimiento institucional.

Niña o niño: Toda persona desde el instante mismo de la concepción hasta los doce años cumplidos.

Niñez y adolescencia en condición de vulnerabilidad: Se refiere a las niñas, los niños y adolescentes que forman parte de algún colectivo tradicionalmente discriminado, excluido o afectado en razón de su condición como: la edad, sexo, nacionalidad, pertenencia a una población indígena o afrodescendiente, orientación sexual, migrante, en situación de calle, discapacidad, en privación de libertad o en conflicto con la ley o por cualquier otro motivo por el que se le revictimiza.

Peores formas de trabajo infantil: Formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niñas, niños y adolescentes, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflicto armado; la utilización, el reclutamiento o la oferta de niñas, niños y adolescentes para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; la utilización, el reclutamiento o la oferta de niñas, niños y adolescentes para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes y el trabajo que por su naturaleza o por las condiciones en que se llevan a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de las niñas, niños y adolescentes.

Persona con discapacidad: Personas que enfrentan una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

Primera infancia: Etapa del ciclo vital del ser humano que va desde la gestación hasta los seis años de vida.

Prioridad absoluta: significa que el Estado debe adoptar medidas hasta el máximo de los recursos para garantizar la protección integral y, de ser necesario, recurrir a la cooperación internacional, asimismo, dar prioridad en la asignación de los recursos públicos. Preferencia absoluta en atención y socorro en cualquier circunstancia frente a situaciones de amenaza, violación o negación de derechos. De igual forma, de castigar y sancionar preferentemente estas violaciones.

Programa: Conjunto de acciones coordinadas e implementadas por una entidad de atención de naturaleza pública, privada o mixta, con el objeto de coadyuvar al cumplimiento de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes.

Programas de orientación y apoyo socio-familiar: son una secuencia de acciones desarrolladas por personas o entidades con fines pe-

dagógicos, de protección, atención, capacitación, inserción social, fortalecimiento de relaciones afectivas y otros valores, en los que se trabaja con grupos familiares con diversas problemáticas y garantizando los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Protección integral: Es el conjunto de políticas, acciones, planes y programas, que con prioridad absoluta se dictan y ejecutan desde el Estado, con la firme participación y solidaridad de la familia y la sociedad, para garantizar que todas las niñas, niños y adolescentes gocen, de manera efectiva y sin discriminación, de los derechos humanos a la supervivencia, al desarrollo y a la participación, al tiempo que atiende las situaciones especiales en que se encuentran los niños individualmente considerados, o determinado grupo de niños que han sido vulnerados o están amenazados en sus derechos.

Protección especial: Son aquellas medidas que se orientan a atender situaciones o circunstancias especiales en que se encuentran involucrados las niñas, niños y adolescentes individualmente considerados o determinado grupo que ha sido vulnerado o está amenazado en sus derechos.

Protección frente al trabajo: es la protección de la que gozan los adolescentes ante toda práctica laboral que, dentro del sector formal e informal de la economía, ponga en riesgo el ejercicio de sus derechos.

Pueblos indígenas: Habitantes de una región que constituyen una comunidad basada en un fundamento ancestral, en creencias y prácticas espirituales, en los rituales concernientes al ciclo de la vida, productivos y de la naturaleza, caracterizados por el uso de la medicina ancestral y con sus propias formas de organización. Desde una reivindicación de los pueblos indígenas americanos, se denominan Pueblos originarios a los habitantes cuya cultura, historia, tradiciones, cosmología y forma de vivir tienen un arraigo profundo y son consecuencia directa del territorio que habitan, el cual es parte y a la vez sustento de las características mencionadas.

Red de Atención Compartida: Es el conjunto coordinado de entidades de atención. Sus miembros tienen como funciones principales la protección, atención, defensa, estudio, promoción y difusión de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Restitución de derechos: Es un proceso de reparación integral que devuelve a la persona la posibilidad de vivir de acuerdo a su carácter de sujeto pleno de derecho.

Revictimizar: Acciones que tienen como propósito o resultado causar sufrimiento a las víctimas directas o indirectas de los hechos de violencia, mediante acciones u omisiones tales como: rechazo, indolencia, indiferencia, descalificación, minimización de hechos, retardo injustificado en los procesos, falta de credibilidad, culpabilización, desprotección, negación y falta injustificada de asistencia efectiva.

Salud integral de niñas, niños y adolescentes: Es un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades, implica la garantía de la prestación de todos los servicios, bienes y acciones conducentes a la conservación o la recuperación de la salud de las niñas, niños y adolescentes.

Salud sexual y reproductiva: "Estado general de bienestar físico, mental y social y no de mera ausencia de enfermedad o dolencia, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos. Entraña además la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos, y de procrear, y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia".

Seguridad ciudadana: es la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía y de otras organizaciones de bien público, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la

erradicación de la violencia y la utilización pacífica y ordenada de vías y de espacios públicos. También, debe contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas.

Seguridad humana: es la protección de las personas ante amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión, tanto su protección frente a súbitas y lesivas rupturas en los patrones de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, el trabajo o la comunidad, incluye además otras dimensiones entre las que se incluyen la seguridad económica, política, alimentaria, sanitaria, personal, social y ambiental.

Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia: Conjunto coordinado de órganos, entidades e instituciones públicas o privadas, cuyas políticas, planes y programas tienen como objetivo primordial garantizar el pleno goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Sujeto de derechos: Comprende a todas las niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, garantías y obligaciones, quienes los ejercen directa y de acuerdo al desarrollo evolutivo de sus facultades, la dirección y orientación apropiada de su madre y padre y las limitaciones expresadas en la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.

Trabajo infantil: el término suele definirse como todo trabajo que priva a los niños de su niñez, su potencial y su dignidad y que es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico.

Trata de niñas, niños y adolescentes: es la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de niñas, niños o adolescentes, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder, o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una niña, niño y adolescente o de aquella persona que tenga autoridad sobre éstos, con fines de explotación. Esta explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas de la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

Violencia basada en género: Acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la niña y la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.

Violencia sexual: Conducta que amenace o vulnere la integridad sexual de niñas, niños y adolescentes, mediante acciones que impliquen comentarios o insinuaciones sexuales no deseados, o las acciones para comercializar o utilizar de cualquier otro modo su sexualidad mediante coacción realizada por otra persona, independientemente de la relación de esta con la víctima y en cualquier ámbito: familiar, escolar, comunitario, entre otros.

Vulneración: Acción u omisión que cause un daño o afectación, directa o indirectamente a los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Vulnerabilidad socioeconómica: se define como una condición social o económica de riesgo, de dificultad, que inhabilita de manera inmediata o en el futuro, a los grupos afectados, en la satisfacción de su bienestar en tanto subsistencia y calidad de vida.