



# Propuesta para la Prevención de la Violencia Juvenil en El Salvador 2007



# **FUNDACIÓN DE ESTUDIOS PARA LA APLICACIÓN DEL DERECHO**



## **PROPUESTA PARA LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA JUVENIL EN EL SALVADOR 2007**

**Centro de Estudios Penales de El Salvador  
CEPES**

**2007**



**Propuesta de Prevención de Violencia Juvenil.  
El Salvador 2007.**

Esta publicación ha sido realizada en el marco del proyecto “Niñez en Violencia Armada Organizada, en El Salvador y otros países de Centroamérica”, con el auspicio de Save the Children. Suecia. Ejecutado por la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho -FESPAD-, a través del Centro de Estudios Penales de El Salvador – CEPES-.

**Junta Directiva de FESPAD 2005-2009**

Dr. Ignacio Paniagua  
Presidente

Dra. Clara Venus Nuila de Villalobos  
Vicepresidente

Dr. José Humberto Velásquez  
Secretario

Lic. María Silvia Guillén  
Directora Ejecutiva

**Propuesta elaborada por:**

Sonja Wolf

Asistente de investigación:  
Blanca Ismelda Villacorta de Rivera

**Responsables de la edición.**

María Silvia Guillén  
Nelson Humberto Flores Fabián  
Ricardo Vladimir Montoya Cardoza

Revisión de texto:  
Rhina Aldana  
FESPAD ediciones

**FESPAD.**

25 C. Pte., #1332, Col. Layco, San Salvador, El Salvador, C. A.  
Apdo. Postal 2806. Tel/pbx (503) 2236-1888. Fax: 2236-1833  
<http://www.fespad.org.sv>;  
E-mail: [fespad@vip.telesal.net](mailto:fespad@vip.telesal.net) ; [justiciapenaljuvenil@fespad.org.sv](mailto:justiciapenaljuvenil@fespad.org.sv)

Este documento es de exclusiva responsabilidad de FESPAD. No expresa el pensamiento de la entidad auspiciante.

Apoyo de: Save the Children Suecia  
Programa regional para América Latina y el Caribe. Dirección web: [www.scslat.org](http://www.scslat.org)  
Correo electrónico: [postmaster@scslat.org](mailto:postmaster@scslat.org)  
Apartado Postal: 14-0393-Lima, Perú.

364.3  
W853p Wolf, Sonja, 1978-  
Propuesta para la prevención de la violencia juvenil en El  
sv Salvador / Sonja Wolf, Blanca Ismelda Villacorta de Rivera : ed.  
María Silvia Guillén, Nelson Humberto Flores Fabián. -- 1a. ed.--  
San Salvador, El Salv. : FESPAD Ediciones, 2007.  
170 p. ; 28 cm.  
ISBN 978-99923-45-34-4  
1. Violencia juvenil-El Salvador. 2. Violencia-Aspectos sociale.  
I. Wolf, Sonja, autora. II. Título.

BINA/jmh

# Propuesta para la Prevención de la Violencia Juvenil en El Salvador 2007

---

## ÍNDICE

<b>Presentación</b>	<b>7</b>
<b>Introducción</b>	<b>9</b>
<b>I. Marco de Referencia</b>	<b>11</b>
1. Marco teórico conceptual	11
1.1 Aclaraciones conceptuales	11
1.2 Responsabilidades institucionales y marco legal aplicable a la niñez y la adolescencia en El Salvador	13
2. Marco metodológico	21
2.1 Recopilación de información bibliográfica	21
2.2 Visitas a instituciones y entrevistas directas	22
2.3 Levantamiento de cifras estadísticas	22
<b>II. Diagnóstico de la violencia juvenil en El Salvador</b>	<b>23</b>
2.1 Panorama de la violencia en El Salvador	23
2.1.1 Acerca de la violencia delincuencial	24
2.1.2 Homicidios	24
2.1.3 Violencia del crimen organizado	25
2.1.4 Violencia intrafamiliar	25
2.1.5 Violencia contra la niñez y la adolescencia	26
2.1.6 Violencia delincuencial juvenil	26
2.1.7 Violencia y armas de fuego	27
2.1.8 Ejecuciones extrajudiciales o de limpieza social	27
2.2 Violencia por grupos juveniles organizados	27
2.2.1 La violencia estudiantil. Origen y características	28
2.2.2 La violencia de las pandillas. Origen y características	31
2.3 Observaciones	46
<b>III. Las respuestas estatales a la problemática de la violencia juvenil</b>	<b>48</b>
3.1 Las respuestas del gobierno central	48
3.1.1 El gobierno del presidente Francisco Flores, período (1999-2004)	48
3.1.2 El gobierno del presidente Antonio Saca, período (2004-2009)	49
3.2 Iniciativas gubernamentales a nivel municipal	61
3.2.1 La Alcaldía de San Salvador	62
3.2.2 La Alcaldía de Soyapango	65
3.3 Iniciativas de rehabilitación dirigidas a personas privadas de libertad	67

3.3.1	Los centros de internamiento.....	67
3.3.2	Los centros penales.....	69
3.4	Observaciones.....	71

**IV. Las iniciativas de la sociedad civil organizada acerca de la violencia juvenil.....73**

4.1	Sistematización de las iniciativas .....	74
4.1.1	Iniciativas inspiradas por principios religiosos .....	74
4.1.2	Iniciativas provenientes del sector de la juventud.....	96
4.1.3	Otras iniciativas .....	105
4.2	Observaciones.....	109

**V. El contexto socioeconómico de El Salvador..... 113**

5.1	Análisis de la realidad socioeconómica de la población salvadoreña .....	113
5.1.1	El modelo neoliberal y las privatizaciones .....	113
5.1.2	La dolarización de la economía salvadoreña.....	114
5.1.3	La situación del empleo y el salario mínimo.....	114
5.1.4	El empobrecimiento de la población salvadoreña .....	117
5.1.5	El factor de las remesas .....	118
5.1.6	El impacto del Tratado de Libre Comercio (TLC) .....	119
5.2	Análisis de las principales políticas económicas y sociales posibilitadoras de la violencia juvenil .....	120
5.3	Observaciones.....	129

**VI. Propuesta para la prevención de la violencia juvenil en El Salvador ..... 131**

6.1	Recomendaciones dirigidas al Estado salvadoreño .....	132
6.2	Recomendaciones dirigidas a la sociedad civil .....	155
6.2.1	La sociedad civil organizada .....	156
6.2.2	La organización comunitaria .....	157
6.2.3	Las universidades .....	158
6.2.4	Los medios de comunicación .....	158
6.2.5	Las iglesias .....	160
6.2.6	La empresa privada y el sector financiero .....	160
6.3	Recomendaciones dirigidas a actores internacionales.....	161
6.3.1	Las organizaciones intergubernamentales .....	161
6.3.2	Recomendaciones dirigidas a gobiernos extranjeros.....	161

**Bibliografía ..... 163**

**Relación de Entrevistas ..... 167**

## PRESENTACIÓN

---

La Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho – FESPAD-, presenta el estudio “Propuesta de Prevención para la Violencia Juvenil en El Salvador”, elaborada por la investigadora Sonja Wolf, en el marco del proyecto “Niñez en Violencia Armada Organizada en El Salvador y otros países de Centroamérica”, con el apoyo de Save the Children Suecia y de Volens Itinerant.

Los pocos estudios que se realizan en el país, muchas veces se caracterizan por la focalización de su objeto de estudio y lo limitado de sus aportes, no es el caso de la presente investigación, la cual asume con gran entereza científica y técnica una de las temáticas actuales de mayor preocupación para la población salvadoreña, como es la violencia generada por los grupos juveniles en El Salvador. La temática no está exenta de polémica, pues retoma de forma profunda la problemática de las pandillas enmarcándola dentro de un contexto de violencia estructural, cuyas propuestas de análisis y solución replantea de forma crítica el papel de los principales actores sociales vinculados a la temática.

Analizar las políticas represivas del Estado, las características de la violencia, los niveles de victimización de la niñez y adolescencia en El Salvador, identificar los aportes y límites a las iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil, y proponer desde la misma realidad salvadoreña mecanismos de solución a la violencia que afronta el país, es un esfuerzo que requirió de precisas delimitaciones conceptuales y claros señalamientos institucionales por los errores cometidos en la identificación, análisis y propuestas de solución frente a la violencia.

El documento parte de la identificación y señalamiento de los responsables institucionales de abordar el fenómeno de violencia que sufre El Salvador, a partir del mandato Constitucional y del resto del ordenamiento jurídico, delimitando sus funciones y señalando sus obligaciones, para después, describir y analizar el marco general de la violencia y en especial aquella atribuida a las maras o pandillas, identificando las causas socio económicas del fenómeno, para luego describir de forma clara las diversas iniciativas formuladas desde el estado y las sociedad civil para prevenir y solucionar la problemática.

Finalmente se formulan un conjunto de propuestas construidas desde la reflexión y el dialogo con los diversos actores salvadoreños relacionados con la temática, los cuales fueron entrevistados por la autora. Sirvan sus críticas y propuestas como un impulso más en la búsqueda de compromisos serios e interinstitucionales por un mejor El Salvador.

María Silvia Guillén  
Directora ejecutiva

San Salvador noviembre de dos mil siete.





# INTRODUCCIÓN

---

“La Iglesia condena la violencia estructural o institucionalizada, producto de una situación de injusticia en la que la mayoría de los hombres, mujeres y, sobre todo, niños, en nuestro país viven. ... La Iglesia condena esta violencia, no sólo porque es injusta en si misma y es objetivación de pecados personales y colectivos sino también porque es causante de otro sin número de crueles y mas visibles violencias.”

(Monseñor Oscar Romero, Cuarta Carta Pastoral, agosto de 1979)

La investigación ha tenido como propósito general estudiar las iniciativas de prevención, rehabilitación y reinserción en el marco de la violencia juvenil, específicamente los programas dirigidos a: a) jóvenes que por su situación social y económica están en riesgo de entrar en una pandilla; b) jóvenes integrantes de pandillas que buscan cambiar su vida, tanto dentro del sistema penitenciario como fuera de este. Los programas mencionados pueden ser ejecutados tanto por el Estado, cuya responsabilidad es velar por los derechos de la niñez y de la adolescencia en todos los ámbitos, como por la sociedad civil organizada. Parte del propósito general también ha sido dar a conocer el diagnóstico empírico de ese estudio, así como formular e impulsar una propuesta para la prevención de la violencia juvenil, sobre todo en su expresión pandilleril.

Los objetivos específicos de esta investigación son los siguientes:

- Ilustrar cual es la situación de violencia y criminalidad ejercido por jóvenes en pandillas. Algunas cuestiones de mayor interés han sido la manera en la cual la violencia juvenil se enmarca dentro de otras expresiones de la violencia en El Salvador y la transformación del fenómeno de las pandillas.
- Describir las respuestas del Estado salvadoreño ante la problemática de la violencia juvenil, así como identificar dificultades detectadas en esas respuestas oficiales; se incluyen las iniciativas de prevención, rehabilitación y reinserción dirigidas a jóvenes en riesgo y pandilleros, tomando en cuenta en esta categoría a jóvenes en conflicto con la ley penal.
- Explorar las iniciativas de la sociedad civil organizada en los ámbitos de la prevención, rehabilitación y reinserción de jóvenes con el mencionado perfil, así como el alcance e impacto de tales acciones. En ese contexto el estudio no supone una investigación exhaustiva de todas las iniciativas privadas existentes, pero sí una idea clara acerca de las tendencias prevalecientes, de las dificultades relacionadas a la ejecución de dichas actividades, y de los resultados logrados.
- Considerar el contexto socioeconómico y político en que viven los jóvenes en El Salvador, lo cual determina fundamentalmente la violencia juvenil. Además, en base a estas consideraciones, determinar cuáles son los factores socioeconómicos que llevan a los jóvenes a seguir el camino de la violencia y de la delincuencia, e indicar propuestas de acción que pongan fin a dichas expresiones negativas dentro de un marco de respuesta integral que va más allá de la mera represión policial.

Con el fin de divulgar los resultados del estudio, este se divide en seis partes. La primera contiene el marco de referencia de la investigación que incluye el marco teórico conceptual y el marco metodológico. Se

identifican la problemática y las instituciones involucradas en el tema de la prevención de la violencia juvenil. También se presentan las herramientas metodológicas que se emplearon para este estudio.

La segunda sección, denominada *Diagnóstico de la violencia juvenil en El Salvador*, presenta un panorama generalizado de la violencia en el país para luego contextualizar la violencia perpetuada por grupos juveniles organizados, especialmente las pandillas. Se expone la problemática de la violencia estudiantil que se limita al ámbito de los centros escolares y también presenta el fenómeno de las pandillas juveniles en lo cual se enfatiza la transformación de esos grupos. Además, abarca los principales factores de riesgo que llevan a los jóvenes de ejercer la violencia en sus distintas expresiones.

La tercera parte, llamada *Las respuestas estatales a la problemática de la violencia juvenil*, se subdivide en dos secciones. En la primera se presenta una descripción de las políticas y acciones impulsadas por el gobierno anterior del Presidente Francisco Flores y el actual gobierno del Presidente Elías Antonio Saca, los cuales por primera vez han respondido de forma explícita al fenómeno de las pandillas. También se presentan las acciones de las instituciones estatales encargadas de las políticas públicas que inciden en el ámbito de la niñez y la adolescencia, y acompañan los planes más específicos del gobierno de turno. En la segunda sección, se presentan las iniciativas gubernamentales a nivel municipal, relevando las alcaldías de San Salvador y Soyapango, asimismo se incluyen las iniciativas de rehabilitación dirigidas a las personas privadas de libertad

La cuarta parte, denominada *Las iniciativas de la sociedad civil organizada acerca de la violencia juvenil*, al igual que el capítulo anterior, se subdivide en dos secciones. En la primera se presenta una descripción de una serie de iniciativas de la sociedad civil organizada que se enmarcan dentro de la prevención de la violencia juvenil así como la rehabilitación y reinserción de miembros de pandillas y/o jóvenes en conflicto con la ley. Los esfuerzos examinados provienen tanto del sector de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) como de las iglesias. En la segunda sección, se expone una serie de observaciones sobre las actividades realizadas por dichas entidades, los alcances, y las limitaciones.

La quinta sección, que se titula *El contexto socioeconómico de El Salvador*, está dedicada a una descripción y análisis de la situación socioeconómica del país, que perjudica a la mayoría de la población, y especialmente a la niñez y adolescencia. Si bien es cierto que factores como la disponibilidad de armas de todo tipo, una cultura de la violencia, la mala administración del sistema penitenciario, y la falta de una política criminal coherente juegan un papel muy importante en el mantenimiento de los niveles existentes de la violencia juvenil, hay que prestar particular atención a las causas socioeconómicas que se encuentran a la raíz de la problemática.

La sexta y última parte aborda el diseño de una *Propuesta para la prevención de la violencia juvenil en El Salvador*. Es de tomar en cuenta que una propuesta que trata de solucionar el grave problema de la violencia en el país, necesariamente va más allá de lo que este estudio puede realizar y requiere del aporte de un conjunto de expertos en los temas, personas que se distinguen no solamente por su conocimiento técnico, sino también por su compromiso con toda la sociedad salvadoreña. En este sentido, el estudio expone ideas discutidas por los académicos y los diseñadores de las políticas públicas que se han dedicado a estudiar la violencia juvenil y su tratamiento, pero también sirva este documento para hacer un llamado a todos los actores interesados, para dejar a un lado sus intereses personales, institucionales y partidarios para finalmente abordar el tema de la violencia y de la delincuencia en El Salvador con la seriedad que merece, en lugar de contemplar, con los brazos cruzados, como la sociedad se autodestruye.

# I. MARCO DE REFERENCIA

---

“Queremos ser la voz de los que no tienen voz para gritar contra tanto atropello de los derechos humanos.”

(Monseñor Oscar Romero, Homilía 28 de agosto de 1977)

En el presente capítulo se planteará la metodología empleada en la investigación. Se divide en dos componentes: el marco teórico conceptual y el marco metodológico.

## 1. Marco teórico conceptual

### 1.1 Aclaraciones conceptuales

En primer lugar se debe aclarar que los términos niños, adolescentes, y jóvenes serán utilizados indistintamente en el presente trabajo, no porque son sinónimos sino por efectos prácticos de redacción. En todo caso, el concepto juventud establece una categoría amplia de la cual la adolescencia solamente es una etapa que marca el período de tránsito entre la niñez y la adultez. La duración de este período depende de la complejidad de la sociedad en cuestión y del tiempo que los individuos necesitan para formarse como personas capaces de tomar decisiones y responsabilidades y participar plenamente en la sociedad. Por lo tanto, resulta difícil establecer límites claros y definitivos para estos grupos sociales. Por ejemplo, según estándares internacionales la juventud comprende las personas entre los 10 y 24 años de edad. Para los fines del presente informe, nos enfocaremos en los individuos que van de los 0 a los 24 años. Si bien el límite máximo pueda ser visto con cierta flexibilidad, es importante incluir en un estudio sobre las causas de la violencia juvenil también a las personas más jóvenes en el país. Esto porque los seres humanos requieren de la atención estatal durante toda su vida.

El término jóvenes en riesgo será utilizado para referirse a personas provenientes de familias pobres que habitan en comunidades marcadas por condiciones desfavorables, tales como el hacinamiento y la falta de servicios básicos, donde proliferan la violencia y las pandillas, y los habitantes pueden estar expuestos al consumo de drogas. Se trata de adolescentes que por su condición social y económica están en riesgo de ingresar a una pandilla y conducirse de forma violenta.

En lo que se refiere a la violencia, ésta comprende no solo distintas formas de agresión psicológica y física individual o grupal, sino que la misma pobreza constituye una forma de violencia estructural por su impacto tremendo en la vida humana. Si bien las violaciones a los derechos económicos y sociales de muchos jóvenes juegan un papel prominente entre los factores que empujan a los jóvenes a la violencia y criminalidad, en la presente investigación la violencia juvenil refiere, en líneas generales, a la amenaza y al uso de la fuerza por jóvenes en contra de terceros.

En cuanto a la violencia juvenil, este estudio presta especial atención a la violencia ejercida por las maras o pandillas. En el pasado, la palabra mara<sup>1</sup> era utilizada en El Salvador para designar a un grupo de amigos con algún punto de referencia, como el barrio, la escuela, la iglesia etc. En los últimos años, esta palabra

---

<sup>1</sup> La palabra es del argot salvadoreño, que según se cree, proviene de “marabunta”. Éste es originalmente el nombre de las migraciones masivas de hormigas legionarias que devoran a su paso todo lo comestible que encuentran y que son peligrosas por el carácter imprevisible de aparición y de su itinerario. También es atribuido a un conjunto de gente alborotada y tumultuosa. Véase Real Academia Española, citada por Smutt, Marcela y Jenny Lissette E. Miranda. *El Fenómeno de las Pandillas en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: UNICEF y FLACSO, 1998.

ha adquirido un significado peyorativo, en cuanto que se usa, casi exclusivamente, para hacer referencia a grupos de jóvenes organizados y vinculados generalmente con actos violentos y/o delictivos. En este sentido, mara se ha convertido en la palabra salvadoreña utilizada para designar a las pandillas juveniles. En este estudio, las palabras pandilla y mara<sup>2</sup> serán utilizadas indistintamente para designar a un grupo organizado, compuesto mayoritariamente por adolescentes y jóvenes, que suele reunirse tanto en espacios públicos o en lugares privados para estar fuera del alcance de los operativos policiales, y cuyos miembros están vinculados generalmente con actos violentos y delictivos, aunque actividades de tal carácter no son necesariamente el objetivo principal para quienes se integran a estos grupos. Entre ellos, las agrupaciones que merecen especial atención en el presente estudio, se encuentran la Mara Salvatrucha (MS) y la pandilla Dieciocho (18).

En el contexto de la violencia ejercida por grupos juveniles organizados, varios analistas, funcionarios de gobierno, y oficiales de la policía han, en su momento, clasificado a las pandillas como grupos del crimen organizado. Si bien las pandillas juveniles en El Salvador forman parte, hasta cierto punto, de la violencia organizada armada dado que poseen cierto nivel de organización y estructuración y el uso de la violencia armada ha alcanzado niveles cada vez mayores, no hay que identificar de manera generalizada a las pandillas con el crimen organizado o grupos exclusivamente criminales. Por ejemplo, hay que distinguir entre mara, pandilla y banda. Este último término se refiere a un grupo armado organizado cuyo único objetivo es el ejercicio de la violencia criminal. Aunque últimamente el discurso oficial en El Salvador ha vinculado a las pandillas con el crimen organizado, cabe señalar que el hecho de que algunos miembros de pandillas se dedican a acciones delictivas de mayor rango no implica que la criminalidad sea la razón de ser de todas las pandillas. Es decir, la mayor parte de jóvenes que se integran a las pandillas no lo hacen con la intención de convertirse en un criminal profesional, sino buscando la satisfacción de sus necesidades individuales que el Estado les ha negado. Aunque el crimen organizado existe en El Salvador, se trata de una red con mayor grado de profesionalización y sofisticación y cuyo funcionamiento está ligado a otras actividades y esferas de poder.

En este momento es necesario contar con un breve marco de referencia que oriente el análisis de las distintas acciones en el área de la prevención, rehabilitación y reinserción. En la tipología clásica más general,<sup>3</sup> la prevención primaria es la prevención social por excelencia. Se trata de una estrategia de apoyo a segmentos relativamente amplios de la población, cuyo entorno social presenta diversos factores de riesgo y escasos factores de protección, en especial para niños, adolescentes y jóvenes. La prevención estaría constituida por las acciones dirigidas a prevenir la violencia juvenil antes de que esta ocurriera. Los programas de prevención secundaria están dirigidos a individuos o grupos sociales específicos, claramente identificados como proclives a incurrir en conductas habituales de violencia y delincuencia. La prevención de carácter secundaria con frecuencia se orienta a neutralizar o a evitar situaciones pre-delictivas. En el tema de la violencia pandilleril, por ejemplo, se definen como acciones de prevención secundaria aquellas que se focalizan en grupos de riesgo, desertores escolares, víctimas de violencia intrafamiliar, con acceso a drogas y alcohol, entre otros. La prevención terciaria es propiamente la rehabilitación y está orientada a atender los grupos que se encuentran involucrados de manera directa en situaciones de violencia o delincuencia, como, por ejemplo, en el caso de los jóvenes integrantes de pandillas.

Hay que aclarar que, aunque pueda existir una definición abstracta de un concepto determinado, en la práctica cada actor suele trabajar en base de su propia interpretación de tal concepto. Las opiniones divergentes rodean, por ejemplo, los términos de rehabilitación y reinserción. Como veremos más adelante, en la mayoría de iniciativas la rehabilitación se entiende como la enseñanza de conocimientos y habilidades

---

<sup>2</sup> La Mara Salvatrucha ha adoptado ese término, mientras la pandilla Dieciocho suele rechazarlo.

<sup>3</sup> Véase Samayoa, Salvador. "La prevención social de la delincuencia como eje central de la seguridad pública." En PNUD. *Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana*. San Salvador, El Salvador: PNUD, 2004.

técnicas, aunque en realidad la oferta de educación formal y formación vocacional no equivalen a una rehabilitación integral, la cual también debe incluir un tratamiento médico y psicológico, entre otro. Aun más importante, no es correcto hablar de *rehabilitación* en casos de personas que antes de caminar el camino de la violencia no han tenido acceso pleno al sistema educativo y al mercado laboral. Más bien, se trata de impartir esos conocimientos por primera vez.

Igualmente, el término *reinserción*, estrechamente vinculado a la rehabilitación, está sujeto a interpretaciones divergentes. Para unos, el concepto parece sugerir que la enseñanza de ciertos conocimientos técnicos y de los valores y conductas positivas vigentes en una sociedad determinada son suficientes para *reinsertar* a una persona en la sociedad, aunque el individuo no había tenido la posibilidad de desarrollarse plenamente. Para otros, no es correcto hablar de *reinserción*, porque el término parece sugerir que la persona que recibe el tratamiento no forma parte de la sociedad. Sin embargo, en el caso ejemplificante de los jóvenes pandilleros, estas personas suelen ser rechazadas por la sociedad debido a la violencia y delincuencia que se les atribuye. Sería más preciso hablar de su exclusión del sistema educativo, del mercado laboral, de redes sociales etc., posicionando a las y los jóvenes pandilleros como subgrupo de la sociedad, pero no distinto de la misma. En este sentido, la *reinserción* parece demandar la asimilación a los valores y formas de conducta considerados aceptables en la sociedad, en lugar de cierta tolerancia hacia el sector de la juventud. En El Salvador, esto no implica que la población deba aceptar incondicionalmente la conducta antisocial de las y los pandilleros, pero tampoco debería insistir en el rechazo completo de los tatuajes o de una forma determinada de vestirse. Aunque en el presente informe los conceptos *rehabilitación* y *reinserción* se utilizarán para hacer referencia a actividades en el área de la educación formal, aprendizaje de un oficio, charlas sobre distintos temas etc., nos pareció importante señalar estas dificultades interpretativas.

## **1.2 Responsabilidades institucionales y marco legal aplicable a la niñez y la adolescencia en El Salvador**

Un estudio de las causas de la violencia juvenil debe incluir un análisis de responsabilidades y su debido cumplimiento de parte de varios actores. Este documento parte de la tesis de que la violencia juvenil en El Salvador se da en gran parte por la desprotección de los derechos económicos, sociales y culturales de parte del Estado salvadoreño.

Para que este estudio sea accesible a toda la sociedad y contribuya a impulsar la discusión y las acciones necesarias para un cambio positivo en el tema de la violencia juvenil, es necesario dar una explicación básica de los derechos humanos, de la legislación aplicable a la niñez y adolescencia en El Salvador, y de las y los principales actores encargados de cumplir con estas disposiciones.

Los derechos humanos son atributos que todo ser humano tiene por su misma naturaleza, desde el momento de su concepción y que duran toda su vida, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, edad, preferencia política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, indispensables para desarrollarse y vivir dignamente en libertad y en condiciones de igualdad con las demás personas. Es importante reconocer que los derechos humanos son inviolables, es decir los Estados deben garantizar su vigencia y protección, ya que el principio y fin de la actividad del Estado es la persona humana. Además, son interdependientes, porque del cumplimiento de unos depende que se cumplan otros: la violación de un derecho trae consigo la violación de los otros.

Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), son los que aseguran el respeto a las necesidades individuales dentro de un marco de intereses colectivos o de grupos sociales; y que pertenecen a la persona, no como sujeto individual sino como miembro de un grupo social.

Para un mayor conocimiento sobre los DESC y cómo se encuentran recogidos en la Constitución de la República de El Salvador (Cn.) y en los Tratados Internacionales, sobre todo el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), veremos algunos ejemplos en la tabla número 1.

El PIDESC establece obligaciones expresas al Estado para adoptar medidas que conlleven a la adopción e implementación que aseguren una plena realización de los DESC, así como también garantizar la defensa, protección y realización de los mismos. Coherente con las obligaciones del Gobierno de El Salvador, las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales deben garantizar la protección y realización de estos derechos, y en ningún caso propender a su violación, abandono o regresión.

En el marco del PIDESC el Estado también debe proveer los recursos judiciales que permitan hacer reclamos para el cumplimiento de los derechos; crear los procedimientos administrativos y las instancias necesarias que permitan a las personas hacer sus reclamos para el cumplimiento de los derechos.

Entre las obligaciones del Estado, uno de los aspectos centrales, es la provisión de recursos financieros al sector público para garantizar el cumplimiento de los DESC. Eso pasa por contar con una política fiscal disciplinada que asegure los ingresos públicos en las diversas áreas de gestión del gobierno.

La promoción de políticas públicas que propendan el cumplimiento de los DESC plantea al gobierno la exigencia de retomar la función redistributiva de su política fiscal, aplicando los principios de progresividad y equidad en sus políticas tributaria y de gasto público. Para ello se requiere revertir el carácter regresivo de la estructura tributaria; establecer aquellas asignaciones presupuestarias que prioricen el área social y elevar la productividad del gasto público.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> FESPAD. *Políticas Públicas y Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador. Observatorio de las Políticas Públicas y los DESC*. San Salvador, El Salvador: FESPAD-CECDH, 2006.

**Tabla 1**

**La clasificación de los derechos humanos y los derechos más importantes reconocidos por la ley**

<b>Derechos Humanos</b>				
<b>Derechos civiles y políticos</b>		<b>Derechos económicos, sociales y culturales (DESC)</b>		
<b>Derechos civiles</b>	<b>Derechos políticos</b>	<b>Derechos económicos</b>	<b>Derechos sociales</b>	<b>Derechos culturales</b>
Derecho a la vida, salud, a la integridad física y moral	Derecho a elegir, a ser elegido y a participar en la conducción de los asuntos públicos	Derecho al desarrollo económico y social (Art. 101 Cn.)	Derecho a la protección de la familia, de las distintas formas que existen (Art. 32 Cn.)	Derecho a participar, disfrutar y reproducir la vida cultural (Art. 53 Cn.)
Derecho a la libertad de tránsito y a la seguridad de la persona	Derecho de poder demandar a la autoridad pública	Derecho a la propiedad privada en función social (Arts. 103, 105, 116 Cn.)	Derecho a la protección y asistencia de la niñez (Arts. 34, 35, 36 Cn.)	Derecho a gozar de los beneficios de la ciencia y la tecnología (Arts. 53, 62, 63 Cn.)
Derecho a la libertad de reunión y asociación		Derecho a la protección de la actividad económica de todos (Arts. 69, 101, 110, 112, 115 Cn.)	Derecho al trabajo y a recibir un salario justo y digno (Arts. 37, 38, 50, 52 Cn.; Arts. 6, 7 PIDESC)	Derecho a beneficiarse de la investigación científica y artística (Art. 53 Cn.)
Derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, opinión y expresión			Derecho a la educación (Art. 53, Cn., Arts. 13, 14 PIDESC)	
			Derecho a la alimentación adecuada y al vestuario (Art. 11 PIDESC)	
			Derecho a la vivienda digna (energía eléctrica, agua potable, servicios sanitarios adecuados, Art. 119 Cn., Art. 11 PIDESC)	
			Derecho a la salud (Art. 35 Cn., Art. 12 PIDESC)	
			Derecho a un medioambiente sano (Arts. 69, 117 Cn., Art. 12 PIDESC)	

Es importante destacar que los derechos humanos para su aplicación, no requieren del conocimiento legal especializado, siendo obligación del estado su divulgación y cumplimiento.

Las responsabilidades del Estado con respecto a los DESC son la garantía, el respeto, la protección y el resarcimiento. Al no cumplir estas obligaciones, sea por acción u omisión, el Estado es responsable de la violación de éstos. Además, el Estado puede violar los DESC de forma directa o indirecta a través de las decisiones de sus funcionarios.

Los derechos de la niñez y adolescencia, cuyo cumplimiento es fundamental para prevenir la violencia juvenil, surgen del marco legal internacional y nacional aplicable en El Salvador y de las obligaciones que esta legislación conlleva para distintos actores. Entre las instituciones y actores que deben velar por la protección de la niñez y adolescencia en el país están:

- La Asamblea Legislativa, la cual es responsable de la producción legislativa; no debe emitir leyes, convenios o tratados que violen los derechos humanos;
- El Órgano Judicial, conformado por la Corte Suprema de Justicia (CSJ), las Cámaras y los Juzgados tales como los Juzgados de Menores y de Ejecución de Medidas al Menor, cuya función es aplicar normas a casos particulares buscando justicia y sanción de las personas responsables de delitos y violaciones a los derechos humanos, previa investigación, respetando así las garantías constitucionales en el proceso;
- El Ministerio Público, formado por la Fiscalía General de la República (FGR), la Procuraduría General de la República (PGR) y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). Entre otras funciones, la FGR debe promover las acciones de justicia en defensa de las leyes y dirigir investigaciones sobre hechos que son delitos; mientras que la PGR se encarga de velar por la defensa de los intereses de las y los menores y adultos mayores, y de dar asistencia legal a personas de escasos recursos económicos; entretanto la PDDH tiene las atribuciones de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos, asistir a las presuntas víctimas de violaciones a los derechos humanos, y desarrollar un programa permanente de actividades de promoción sobre el reconocimiento y respeto de los derechos humanos;
- El Órgano Ejecutivo, responsable de la implementación de las políticas que den cumplimiento a los fines del Estado, debería ser el ente conciliador e impulsor de los fines, principios, derechos y obligaciones establecidas en la Constitución y los tratados internacionales ratificados por El Salvador. Está formado por el Presidente y Vicepresidente de la República, los Ministros de Estado encargados de ejecutar las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa, y un Consejo de Ministros compuesto, por los Ministros de Economía, Hacienda, Educación, Trabajo y Previsión Social, Salud Pública y Asistencia Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Obras Públicas, Agricultura y Ganadería;
- Los Gobiernos Municipales o Concejos Municipales, los cuales gobiernan desde las Alcaldías Municipales, deben de garantizar que en el municipio se respete y se cumpla la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos, las leyes secundarias y principalmente el Código Municipal.

Las acciones y políticas surgidas de estos actores deberían basarse en los mandatos contenidos en la constitución, tratados internacionales y leyes secundarias aplicables a la juventud en El Salvador, tanto en situación de libertad como en los centros de internamiento o penitenciarios, dado que la población reclusa incluye a un número significativo de miembros de pandillas cuyo actuar tiene un impacto no despreciable en la violencia juvenil. A continuación se destacan las disposiciones más importantes de la legislación vigente en materia de la niñez y adolescencia.



La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN),<sup>5</sup> debe ser aplicada a los menores de 18 años de edad en El Salvador, sin distinción alguna (Art. 2 CDN). Reconoce a la familia como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de las y los niños, enfatizando que la familia debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades (Preámbulo, Art. 18 CDN).

En materia de salud, se reconoce el derecho de todo niño y niña al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Según el artículo 24 CDN, el Estado, promoviendo la cooperación internacional para lograr la plena realización de este derecho, debe:

- a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;
- b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;
- c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, ... el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;
- ...
- f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.

El Salvador como Estado parte, también reconoce el derecho de todo niño y niña a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Aunque a los padres y madres, u otras personas encargadas del niño y la niña les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para su desarrollo, el Estado debe adoptar medidas apropiadas para ayudar a dichas personas a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, debe proporcionar asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda. Además, el Estado debe tomar todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres que tengan la responsabilidad financiera del niño (Art. 27 CDN).

Para que todos los niños y las niñas puedan ejercer progresivamente, y en condiciones de igualdad de oportunidades, el derecho a la educación, se debe implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; fomentar el desarrollo de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad; hacer la enseñanza superior accesible a todos, y adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar. Se alentará la cooperación internacional a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo (Art. 28 CDN).

Con la ratificación de la Convención, el Estado de El Salvador también ha reconocido, en el Artículo 29 CDN, que la educación del niño y la niña debe estar encaminada a:

- a) desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
- b) inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales ...;
- c) inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores [y] de los valores nacionales del país en que vive ...;
- d) preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia

---

<sup>5</sup> Ratificada por el Gobierno de El Salvador con Decreto Legislativo No. 487 del veintisiete de abril de 1990.

- [y] igualdad de los sexos ...;
- e) inculcar al niño el respeto del medioambiente natural.

El Artículo 31 CDN determina el derecho del niño y la niña al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en su vida cultural y en las artes. Por lo tanto, el Estado debe propiciar oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento.

Además, el Estado debe adoptar medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar el derecho del niño y la niña a estar protegido contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social; debe en particular fijar una edad mínima para trabajar (Art. 32 CDN).

Finalmente, el Estado debe promover la reintegración del menor que ha infringido las leyes penales para que éste asuma una función constructiva en la sociedad (Art. 40 CDN).

En El Salvador, es notable que el gobierno ha dado seguimiento a esta Convención sólo en materia penal, con la aprobación de la Ley Penal Juvenil (anteriormente Ley del Menor Infractor), privilegiando así un enfoque represivo hacia la juventud. Hasta la fecha, y a pesar de varios esfuerzos, el país no cuenta con una legislación específica para la protección de la niñez y la adolescencia. El objetivo del proyecto del Código de la Niñez y la Adolescencia ha sido precisamente armonizar e integrar en un solo cuerpo la legislación existente sobre la niñez y adolescencia. El proceso de aprobación inició en el año 2001 y resultó en la presentación del Código, en mayo de 2002, a la Asamblea Legislativa. La iniciativa fue objeto de una serie de críticas de parte de varias instituciones y con ello se decidió revisar el Código, actualmente se ha presentado un nuevo anteproyecto denominado “Ley de protección de la Niñez y Adolescencia”, que todavía es analizado en la Asamblea Legislativa sin que se vislumbre un acuerdo entre instituciones centrales y municipales respecto las funciones y recursos necesarios para su cumplimiento. Dado esta situación, El Salvador aún carece de una ley de protección integral que establezca de forma clara y precise la responsabilidad de todos en la protección de la niñez y adolescencia.

Antes de volver a dicha Ley Penal Juvenil (en adelante LPJ), cabe mencionar las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad),<sup>6</sup> dado que la delincuencia juvenil muchas veces está vinculada a la violencia. En sus principios fundamentales, las Directrices establecen que la prevención de la delincuencia juvenil es parte esencial de la prevención del delito en la sociedad (Dir. 1). Enfatizan que los programas preventivos deben centrarse en el bienestar de las y los jóvenes desde su primera infancia (Dir. 4) y destacan la necesidad de crear oportunidades, en particular educativas, para atender a las diversas necesidades de las y los jóvenes, especialmente de aquellos que están en peligro o en situación de riesgo social y necesitan protección especial (Dir. 5a).

En este sentido, bajo el marco de la prevención general, deberán formularse en todos los niveles del gobierno planes generales de prevención que, entre otras cosas, comprendan un análisis a fondo del problema y reseñas de programas y servicios, facilidades y recursos disponibles; así como funciones bien definidas de los organismos, instituciones y personal competentes que se ocupan de actividades preventivas (Dir. 9).

Las Directrices hacen referencia especial a los procesos de socialización, los cuales juegan un papel importante en la vida de las y los jóvenes que se han incorporado a la violencia armada. Se reconoce

<sup>6</sup> Adoptadas y proclamadas por la Asamblea General en su resolución 45/112, de 14 de diciembre de 1990.

además la obligación de los gobiernos de adoptar una política que permita a las y los niños criarse en un ambiente familiar de estabilidad y bienestar. Esto significa el facilitar servicios adecuados a las familias que necesiten asistencia para resolver situaciones de inestabilidad o conflicto (Dir. 13). Además, se deberán adoptar medidas y elaborar programas para dar a las familias la oportunidad de aprender las funciones y obligaciones de los padres y madres en relación con el desarrollo y el cuidado de sus hijos e hijas, para lo cual se fomentarán relaciones positivas entre padres e hijos, se hará que los padres cobren conciencia de los problemas de las y los niños y las y los jóvenes, y se fomentará la participación de los jóvenes en las actividades familiares y comunitarias. (Dir. 16).

Debemos destacar el rol central de la educación en la prevención. En este contexto, las Directrices hacen los siguientes señalamientos:

- 20. Los gobiernos tienen la obligación de dar a todos los jóvenes acceso a la enseñanza pública.  
...
- 22. Los sistemas de educación deberán tratar de trabajar en cooperación con los padres, las organizaciones comunitarias y los organismos que se ocupan de las actividades de los jóvenes.  
...
- 27. Se aplicarán diversos programas educativos para lograr que los maestros, otros adultos y los estudiantes comprendan los problemas, necesidades y preocupaciones de los jóvenes, especialmente de aquellos que pertenecen a grupos más necesitados, menos favorecidos, a grupos de bajos ingresos y a minorías étnicas u otros grupos minoritarios.  
...
- 30. Deberá prestarse ayuda especial a niños y jóvenes que tengan dificultades para cumplir las normas de asistencia, así como a los que abandonan los estudios.

En su política social, los organismos gubernamentales deberán asignar elevada prioridad a los planes y programas dedicados a las y los jóvenes y suministrar suficientes fondos y recursos de otro tipo para prestar servicios eficaces, proporcionar las instalaciones y el personal para brindar servicios adecuados de atención médica, salud mental, nutrición, vivienda y otros servicios necesarios, en particular de prevención y tratamiento del uso indebido de drogas y alcohol, y cerciorarse de que esos recursos lleguen a los jóvenes y redunden realmente en beneficio de ellos (Dir. 45).

Finalmente, las Directrices señalan que los gobiernos deben promulgar y aplicar leyes y procedimientos especiales para fomentar y proteger los derechos y el bienestar de todos los jóvenes (Dir. 52).

Por su parte, la Ley Penal Juvenil se aplica a las personas mayores de doce años de edad y menores de dieciocho a quienes se atribuya ser autor o partícipe de la comisión de una infracción penal (Arts. 1, 2). Reconoce que el Estado debe garantizar a todo menor su desarrollo integral y el respeto a sus derechos fundamentales, incluso a los menores que han infringido las leyes penales (Preámbulo de la LPJ).

Igualmente, tiene como principios rectores la protección integral del menor, su interés superior, el respeto a sus derechos humanos, su formación integral y la reinserción en su familia y en la sociedad (Art. 3). En particular, reconoce en su Artículo 5 que:

[e]l menor sujeto a la ley goza de los mismos derechos y garantías reconocidos en la Constitución, tratados, convenciones, pactos y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por El Salvador, y en las demás leyes aplicables a los mayores de dieciocho años, a quienes se les atribuye la comisión o participación en una infracción penal, y especialmente: a) a ser tratado con el debido respeto

a la dignidad inherente al ser humano, incluye el derecho a que se proteja su integridad personal; ... m)  
a que toda medida que se le imponga, tenga como fin primordial su educación.

En esta misma línea, la LPJ enfatiza que las medidas a las cuales el menor pueda ser sometido,<sup>7</sup> deben tener una finalidad primordialmente educativa (Art. 9). En este contexto, cabe mencionar especialmente las siguientes medidas: la imposición de reglas de conducta, la cual consiste en la determinación de obligaciones y prohibiciones que el Juez ordena al menor, tal como el asistir a centros educativos, de trabajo o ambos (Art. 12, letra a LPJ); y la libertad asistida, la cual consiste en otorgar la libertad al menor, obligándose éste a cumplir programas educativos, entre otros (Art. 14). El internamiento constituye una privación de libertad que el Juez ordena excepcionalmente, como última medida, y no puede exceder de siete años (Art. 15 LPJ).

Durante la ejecución de las medidas el menor tiene derecho, entre otros, a recibir los servicios de salud, sociales y educativos adecuados a su edad y condiciones, y a que se proporcionen por personas con la formación profesional requerida; y a que se le mantenga separado de los infractores mayores de dieciocho años (Art. 118, letras c, g LPJ). En esta misma línea, deben existir dentro de los centros de internamiento las separaciones necesarias respecto de la edad, sexo, en internamiento provisional o definitivo (Art. 119 LPJ).

Los mismos centros de internamiento para el menor deben funcionar en locales adecuados, con personal capacitado en el área social, pedagógica y legal. Además, la escolarización, la capacitación profesional y la recreación, son obligatorias en dichos centros, donde también se debe prestar especial atención al grupo familiar del menor, con el objeto de conservar y fomentar los vínculos familiares y su reinserción a su familia y a la sociedad (Art. 120 LPJ). El Reglamento Interno de cada centro debe respetar los derechos y garantías reconocidas en esta ley y contemplar, entre otro, el establecimiento de programas educativos, de capacitación, laboral, de salud, cultural, religiosos y de recreación (Art. 121, letra e LPJ).

Finalmente, es importante recordar que la Ley, en su Artículo 127, encarga al Ministerio de Justicia de formular la política criminal para la prevención de la delincuencia juvenil, por lo tanto debe:

- a) realizar la investigación sobre la delincuencia juvenil;
- b) analizar y proponer los programas para la ejecución de las medidas;
- c) analizar y evaluar el sistema de justicia de menores y de las instituciones encargadas de ejecutar las medidas; y
- d) coordinar institucionalmente la política de prevención de la delincuencia juvenil.

La administración de la justicia penal cuenta con directrices en el área de menores y de jóvenes adultos. En un primer momento, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (“Reglas de Beijing”)<sup>8</sup> señalan el importante papel que una política social constructiva respecto al menor puede desempeñar, entre otras cosas, en la prevención del delito y la delincuencia juvenil. En sus orientaciones fundamentales, las Reglas también recuerdan la importancia de promover el bienestar del menor en la mayor medida posible, lo que permitiría reducir al mínimo el número de casos en que haya de intervenir el sistema de justicia de menores.

En cuanto al tratamiento en centros de internamiento, sus objetivos incluyen los siguientes:

<sup>7</sup> Estas medidas son la orientación y apoyo sociofamiliar; la amonestación; la imposición de reglas de conducta; los servicios a la comunidad; la libertad asistida; y el internamiento (Art. 8 LPJ).

<sup>8</sup> Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 40/33, de 28 de noviembre de 1985.

26.1 La capacitación y el tratamiento de menores confinados en establecimientos penitenciarios tienen por objeto garantizar su cuidado y protección, así como su educación y formación profesional para permitirles que desempeñen un papel constructivo y productivo en la sociedad.

26.2 Los menores confinados en establecimientos penitenciarios recibirán los cuidados, la protección y toda la asistencia necesaria - social, educacional, profesional, psicológica, médica y física - que puedan requerir debido a su edad, sexo y personalidad y en interés de su desarrollo sano.

26.3 Los menores confinados en establecimientos penitenciarios se mantendrán separados de los adultos y estarán detenidos en un establecimiento separado o en una parte separada de un establecimiento en el que también estén encarcelados adultos.

Con respecto al tercer objetivo, hay que evitar las influencias negativas ejercidas por delincuentes adultos y proteger el bienestar del menor en un ambiente penitenciario. En el caso de las pandillas, se han dado muchos casos en los cuales los adultos, sea en centros penitenciarios o fuera de ellos, han mandado órdenes a menores de edad, instigándolos a cometer actos ilícitos. Estas situaciones son evitables.

Por último, sería importante considerar la Ley Penitenciaria,<sup>9</sup> la cual se dirige a internos mayores de 18 años de edad. De acuerdo a esta ley, el Estado tiene la obligación de velar que toda persona sea respetada en todos sus derechos fundamentales, lo cual toma mayor relevancia cuando se encuentra sometida a detención provisional o cualquier clase de pena privativa de libertad; y debe organizar los centros penitenciarios con el objeto de corregir a los delincuentes, educarlos y formarles hábitos de trabajo, procurando su readaptación y la prevención de los delitos (Preámbulo de la LP).

La Ley Penitenciaria establece como principios fundamentales que la ejecución de la pena le debe proporcionar al condenado, condiciones favorables a su desarrollo personal, que le permitan una armónica integración a la vida social al momento de recobrar su libertad (Art. 2 LP). Además, atribuye a las instituciones penitenciarias la misión de procurar la readaptación social de los condenados y la prevención de los delitos (Art. 3 LP).

## **2. Marco metodológico**

El período de investigación y recopilación de datos de la presente investigación abarca desde enero a junio de 2006. No son reflejados en esta investigación los cambios en las acciones institucionales que puedan haber ocurrido después de dicho período. Para realizar este estudio se usó un conjunto de herramientas que son las siguientes:

### **2.1 Recopilación de información bibliográfica**

La recopilación de información bibliográfica permitió compilar datos sobre la evolución tanto de las pandillas juveniles como los grupos estudiantiles, las respuestas a estas problemáticas, la violencia generalizada y el desarrollo de la situación socioeconómica en El Salvador de la posguerra, información que se encuentra en memorias de labores, evaluaciones, ensayos y libros. La recopilación también permitió la consulta tanto de la legislación nacional vigente como de los acuerdos y convenciones internacionales en el tema de la niñez y la adolescencia. En la sección de la bibliografía se indican los títulos de los textos consultados.

---

<sup>9</sup> Aprobada con Decreto Legislativo No. 1027 del 24 de abril de 1997.

## **2.2 Visitas a instituciones y entrevistas directas**

Se realizaron visitas en dos lugares en los que pandilleros mayores de edad están detenidos, con el propósito de conocer de primera mano las condiciones de estos sitios. Dado los tiempos disponibles para este estudio, no fue posible obtener acceso a una gama más amplia de instituciones, sobre todo los lugares de detención de las personas menores de edad. Los lugares visitados fueron los centros penales de Chalatenango y Quezaltepeque, que respectivamente albergan a integrantes de la Pandilla Dieciocho y de la Mara Salvatrucha.

Además, se realizaron entrevistas directas con una serie de personas. En coordinación con las ONGs cuyas iniciativas son examinadas en este estudio, fue posible entrevistar a jóvenes beneficiarios de programas de prevención y rehabilitación ejecutados por las ONGs. Además, se efectuó entrevistas directas con representantes de las mismas y de las iglesias para recopilar el material de base de este estudio así como con representantes de instituciones estatales, en la medida en que la agenda de los funcionarios lo permitió. Finalmente, se entrevistó a personas expertas en distintos temas sociales y económicos, lo cual facilitó la redacción de la propuesta que se presenta en el último capítulo. En la sección de la relación de entrevistas se encuentra un listado de las personas entrevistadas para este estudio, a excepción de aquellas que insistieron con guardar el anonimato.

## **2.3 Levantamiento de cifras estadísticas**

Se recopilaron las cifras estadísticas relevantes sobre la violencia y la delincuencia en El Salvador, así como datos sobre la situación socioeconómica para facilitar el análisis de las acciones relacionadas con la prevención de la violencia juvenil. Es digna de mención la falta de colaboración por parte de varias instituciones públicas, lo que en cierta manera ha impedido la realización de un estudio más completo en cuanto al análisis de la situación actual.

## II. DIAGNÓSTICO DE LA VIOLENCIA JUVENIL EN EL SALVADOR

“Muchos jóvenes son víctimas del empobrecimiento y de la marginación social, de la falta de empleo y del subempleo, de una educación que no responde a las exigencias de sus vidas, del narcotráfico..., de las pandillas, de la prostitución, del alcoholismo, de abusos sexuales, muchos viven adormecidos por la propaganda de los medios de comunicación social y alienados por imposiciones culturales, y por el pragmatismo inmediatista que ha generado nuevos problemas en la maduración afectiva de los adolescentes y de los jóvenes. Por otra parte constatamos que hay adolescentes y jóvenes que reaccionan al consumismo imperante y se sensibilizan con las debilidades de la gente y el dolor de los más pobres. Buscan insertarse en la sociedad, rechazando la corrupción y generando espacios de participación genuinamente democráticos.”

(Palabras de Monseñor Oscar Romero, Santo Domingo, n. 112)

Uno de los problemas sociales que afecta a la sociedad salvadoreña, son los elevados índices de violencia. La violencia juvenil, sobre todo de las pandillas o maras, se ha constituido en parte integral de la cotidianidad de los salvadoreños y se ha convertido en un problema de carácter nacional. Sin embargo, dichos grupos constituyen solo una parte de una violencia generalizada que el país atraviesa en la fase de la posguerra, ambiente que a veces enmascara la grave situación de la juventud y, al mismo tiempo, sirve para alimentarla en ciertos aspectos. Con el propósito de ilustrar el contexto en el que la violencia juvenil se enmarca, se presenta una breve radiografía de la violencia en El Salvador.

### 2.1 Panorama de la violencia en El Salvador

El Salvador actualmente experimenta una amplia variedad de formas de violencia, de hecho, la falta de seguridad pública es uno de los problemas más sentidos por la ciudadanía. Varias encuestas que estudian la percepción de la ciudadanía sobre el nivel de seguridad ante la posibilidad de ser víctima de un delito, han señalado una alta sensación de inseguridad entre la población. La Auditoría de la Democracia ha señalado repetidamente los altos niveles de inseguridad percibidos. En el año 1999, el 76.8% de los encuestados se sentían “mucho o algo” inseguros, mientras en el año 2004 un poco más del 42% de la gente dijo sentirse “mucho o algo” insegura.<sup>10</sup>

Cada día de los primeros ocho meses del 2006, 11 personas han sido asesinadas en El Salvador. La violencia cobró la vida de dos mil 614 personas, desde enero a agosto de 2006, según el informe más reciente del Instituto de Medicina Legal. La mayor cantidad de asesinatos han ocurrido en la vía pública, en el Departamento de San Salvador. Las víctimas suelen ser hombres, en un 88%, entre 15 y 34 años, y, en un 80% de los hechos, se utilizó armas de fuego. El reporte indica que la delincuencia común causó el 19.4% de los crímenes y las maras, el 12.7%. Las siguientes causas, enemistad, venganza, riñas y violencia intrafamiliar, no superan el 1% de los casos.<sup>11</sup>

Un análisis de la realidad señala una violencia generalizada cuyos victimarios no siempre son los jóvenes, aunque los discursos oficiales suelen destacar esta argumentación, obstaculizando con ello el reconocimiento que el origen de la violencia en el país es diverso y responde a diferentes causas; y que su disminución requiere de una articulación de políticas que trascienden los intereses económicos y políticos.

<sup>10</sup> Seligson, Mitchell, Miguel Cruz, y Ricardo Córdova. *Auditoría de la Democracia. El Salvador 1999*. San Salvador, El Salvador: Universidad de Pittsburg, IUDOP y FUNDAUNGO, 2000, capítulo VII; Seligson, Mitchell, Miguel Cruz, y Ricardo Córdova. *La cultura política de la democracia en El Salvador, 2004*. San Salvador, El Salvador: Vanderbilt University, IUDOP, FUNDAUNGO, ARD, Creative Associates International, 2005, capítulo 5.

<sup>11</sup> IML, citado en el Diario El Mundo. “Reportan dos mil 614 homicidios en 8 meses.” 6 de octubre de 2006.

Si se pretende prevenir la violencia, hay que comprender sus diversas manifestaciones, sus fuentes y sus causas. Con el propósito de aportar a la solución de esta problemática, se presenta a continuación datos sobre el comportamiento de la violencia en el país.

### 2.1.1. Acerca de la violencia delincuencia

Por lo general, la violencia delincuencia incluye categorías como homicidios; delitos violentos como homicidio simple y agravado, todo tipo de robo, lesiones, lesiones graves, muy graves y agravadas; secuestros; violencia sexual; violencia intrafamiliar; y crimen organizado.<sup>12</sup> Sin embargo, sería necesario indagar las causas y circunstancias de cada acto violento para poder determinar de qué tipo de violencia se trata, sobre todo en un país donde existe precedente de ocultar la violencia política o criminal con la violencia social.

A continuación se destacan las principales expresiones de la violencia en El Salvador, dejando de lado cualquier clasificación según el tipo de violencia. Esto porque sólo una investigación criminal puede determinar si un caso determinado se enmarca en una u otra categoría de violencia.

### 2.1.2. Homicidios

La tasa de homicidios, calculada sobre 100 mil habitantes, se considera, internacionalmente el indicador central para medir la violencia. Entre los años 1994 y 1996, El Salvador alcanzó una tasa de homicidios por encima de los 100 asesinatos por cada 100 mil habitantes.<sup>13</sup> Actualmente, El Salvador se caracteriza por ser el país más violento de Latinoamérica, con una tasa anual de homicidios de 56 muertos por cada 100 mil habitantes.<sup>14</sup>

Hay que señalar que en El Salvador existen tres fuentes primarias para la cuantificación de homicidios, cada una ofreciendo metodologías diferentes de su recopilación: la Fiscalía General de la República (FGR), el Instituto de Medicina Legal (IML), y la Policía Nacional Civil (PNC). Aunque se ha hecho esfuerzos para armonizar los sistemas de registro, aún existen diferencias en la recopilación de datos, lo cual no permite la compilación de datos confiables sobre la situación de violencia en el país.

**Tabla 2**  
**Cifras de homicidios de los años 1999 al 2006.**

Población existente	Año	Cifra de homicidios registrados	Cifra de homicidios por cada /100 mil habitantes
6,154.079	1999	2,270	37
6,272.353	2000	2,341	37
6,428.672	2001	2,210	34
6,517,798	2002	2,018	31
6,638.168	2003	2,172	33
6,639.010	2004	2,762	41
6,864.080	2005	3,812	55
6,980.279	2006	3,906	56

Fuente: PNC y elaboración propia

<sup>12</sup> PNUD. *Indicadores sobre violencia en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: PNUD, 2002, p. 28.

<sup>13</sup> Cruz, José Miguel y Luis Armando González. "Magnitud de la violencia en El Salvador." *ECA* 588 (1997):953-966.

<sup>14</sup> El Faro. "Pandillas se fortalecen y aumentan homicidios." 10 de abril de 2006. [www.elfaro.net](http://www.elfaro.net).



### 2.1.3. Violencia del crimen organizado

El crimen organizado puede ser entendido como una asociación criminal, cuyas características incluyen la posesión de una estructura; es permanente; auto renovable; jerarquizado y destinado al lucro a través de bienes y servicios que se adquiere y realiza ilegalmente. Entre los delitos más destacados del crimen organizado en El Salvador se encuentran los secuestros; el robo de vehículos, también con mercadería; delitos de cuello blanco; lavado de dinero; y el narcotráfico.

Aunque se ha tratado de medir el comportamiento del crimen organizado,<sup>15</sup> los datos son muy discutibles. Por un lado, las estadísticas incluyen solo delitos denunciados a la PNC, y hay que suponer que muchas actividades del crimen organizado no son investigadas. Por otro lado, debido a su estructura y su forma de operar, la criminalidad organizada suele depender de ciertas medidas para evadir la justicia penal, tales como el poder económico, el control de puestos claves en las administraciones públicas, la corrupción, y la influencia en los medios de comunicación, entre otras.

Un aspecto que hay que enfatizar es el dudoso intento de las autoridades salvadoreñas y de los medios de comunicación de identificar a las pandillas juveniles con el crimen organizado.<sup>16</sup> Aunque algunos miembros de pandillas puedan tener vínculos con tales poderes ocultos, hay que rechazar la afirmación de que se trata de grupos del crimen organizado. El alcance del presente informe no permite discutir los actores del crimen organizado en El Salvador. Sin embargo, vale la pena destacar dos aspectos: Primero, el simple hecho de que las pandillas cuentan con cierta organización y estructura jerarquizada no implica que constituyan grupos criminales organizados, más bien, como indica la literatura criminológica, hay que entender el crimen organizado como una red de relaciones sociales.<sup>17</sup> Segundo, para poder entender mejor la problemática de las pandillas y de la violencia en el país, sería crucial investigar también a las estructuras del crimen organizado, esfuerzo que se dificulta debido a la clandestinidad de este fenómeno.

### 2.1.4. Violencia intrafamiliar

La llamada violencia intrafamiliar forma parte de la violencia social y suele ser calificada como violencia tanto psicológica como física y sexual, que se desarrolla en el hogar. Sin embargo, organizaciones de los derechos de la mujer consideran que este término oculta las distintas expresiones de la violencia y el perfil de las víctimas. Más bien sería necesario analizar esta violencia bajo un enfoque de género. Hablar explícitamente de la violencia contra las mujeres favorecería la comprensión de las causas de la violencia.

En este contexto, defensores de los derechos de la mujer han desarrollado el concepto del femicidio, para hacer notar la existencia de una violencia sistemática contra las mujeres, sea en un espacio público o privado, que pueda implicar múltiples delitos como el homicidio, tortura, privación de libertad, y saña.

En El Salvador continua siendo difícil dar un seguimiento a tales casos, dado que muchas víctimas no denuncian las violaciones contra ellas. Sin embargo, es posible afirmar que lo que se clasifica como violencia intrafamiliar afecta mucho más a las mujeres que a los hombres. Por ejemplo, en el año 2000 se registró un total de 665 denuncias por violencia intrafamiliar, el 88% de las víctimas fueron mujeres y

<sup>15</sup> PNUD. *Indicadores sobre violencia en El Salvador*. Op. Cit., Pág. 29.

<sup>16</sup> Véase el discurso del Presidente Saca pronunciado antes de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el mes de septiembre de 2006. Misión Permanente de El Salvador ante las Naciones Unidas. *Asamblea General de las Naciones Unidas, 61º Período de Sesiones. Debate General. Intervención de su Excelencia Don Elías Antonio Saca González, Presidente de la República de El Salvador*. Nueva York, 19 de septiembre de 2006. <http://www.un.org/webcast/ga/61/pdfs/elsalvador-s.pdf>.

<sup>17</sup> Wright, Alan. *Organised Crime*. Cullompton, Reino Unido: Willian Publishing, 2006, capítulo 1.

el 94% de los agresores fueron hombres.<sup>18</sup> En el mismo año, poco más del 40% de las víctimas han sido menores de edad.<sup>19</sup>

### 2.1.5. Violencia contra la niñez y la adolescencia

Aunque el debate sobre el vínculo entre la juventud y la violencia se concentra en las pandillas, la violencia contra la niñez y la adolescencia es más amplia. Esta se refiere a la práctica de la aplicación de castigo físico o verbal a menores con diversas finalidades tales como la educación y corrección. El estudio *Actitudes y normas culturales frente a la violencia en ciudades seleccionadas de la región de las Américas y España* (1999) reveló que, aunque solo el 15% de los entrevistados estuvieron de acuerdo con el uso del castigo físico, el 30.7% de los consultados hicieron uso del castigo físico como medida correctiva.<sup>20</sup>

Los niños y adolescentes también pueden sufrir de la violencia sexual, la cual tiene múltiples formas, como la violación, la explotación sexual y trata de personas, la prostitución.<sup>21</sup>

### 2.1.6. Violencia delincriminal juvenil

La violencia delincriminal juvenil incluye aquellos delitos donde menores de edad ejercen violencia, sobre todo homicidios, lesiones y robos. Quizás la expresión de violencia juvenil más estudiada en el país es el fenómeno de las pandillas, lo cual será abordado posteriormente. En este momento, se pretende esbozar la situación general de la violencia juvenil en El Salvador.

Los indicadores ayudan reconocer que la juventud, aunque contribuye a la violencia delincriminal, no es el principal responsable, en contra de los discursos oficiales. Por ejemplo, en el año 2000, los menores cometieron un total de 117 homicidios, 784 lesiones, y 513 robos, lo cual constituyó un 4.5% del total de los delitos violentos en el país.<sup>22</sup>

Sin embargo, hay que enfatizar que los jóvenes, aunque no sean los principales victimarios en el país, si enfrentan un riesgo constante de convertirse en víctimas de la violencia. Por ejemplo, un estudio del año 1999 señala que los jóvenes eran las víctimas más comunes de los delitos más graves de violencia entre los residentes del Área Metropolitana de San Salvador.<sup>23</sup> Por su parte, un informe del IUDOP documenta que en el año 2003, mientras la primera causa de muerte para los niños entre 1 y los 4 años de edad fueron las enfermedades transmisibles, para las personas entre los 5 y los 24 años fueron las causas externas.<sup>24</sup> Dentro de esta categoría se engloban causas como agresiones, homicidios, y lesiones, entre otras. Sobre esto, hay que mencionar que, en el año 2003, el 38.1% de las agresiones y los homicidios se aglutinaron en el grupo de entre los 0 y los 24 años, el 37.4% centrándose en el rango de entre los 10 y 24 años.<sup>25</sup> Además, según un informe forense, la mayor parte de la violencia por homicidios tiene como su víctima más frecuente a jóvenes, y dentro de ellos, a los del sexo masculino: por cada mujer que fue asesinada en el país durante 2004, hubo al menos 10 hombres que murieron víctimas de la violencia homicida en el ámbito público.<sup>26</sup>

---

<sup>18</sup> PNUD. *Indicadores sobre violencia en El Salvador*. Op. Ci., p. 42.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.* p. 75.

<sup>21</sup> *Ibid.* p. 36.

<sup>22</sup> *Ibid.* p. 45.

<sup>23</sup> IUDOP. *Normas culturales y actitudes sobre la violencia*. San Salvador, El Salvador: IUDOP, 1999.

<sup>24</sup> Santacruz Giralte, María. "Creciendo en El Salvador: una mirada a la situación de la adolescencia y juventud en el país." *ECA* 685-686 (2005):1079-1099, p. 1087.

<sup>25</sup> *Ibid.* p. 1088.

<sup>26</sup> *Ibid.* p. 1090.

### **2.1.7. Violencia y armas de fuego**

Varios estudios han documentado el estrecho vínculo entre los homicidios y las armas de fuego: en más del 75% de los homicidios en el país, las armas de fuego son el instrumento utilizado.<sup>27</sup> Estas cifras no son sorprendentes si se toma en cuenta la fácil accesibilidad a las armas en El Salvador, producto en parte de una permisiva ley de portación y tenencia de armas, bajo la justificación de la defensa personal, como la afición de muchos ciudadanos por las armas: una encuesta sobre seguridad pública cursada en El Salvador, en 2004, encontró que más del 38% de los salvadoreños admitieron que si pudieran, les gustaría tener un arma para su propia protección. Este porcentaje es mayor entre el grupo de población mas joven encuestado ascendiendo al 42.6%.<sup>28</sup>

Otro concepto relacionado es el de violencia para hacer justicia por cuenta propia, el cual mide la actitud de la sociedad salvadoreña respecto al uso de la violencia para tomar la justicia por cuenta propia en casos específicos. El estudio *Actitudes y normas culturales frente a la violencia en ciudades seleccionadas de la región de las Américas y España* (1999) indicó una aprobación parcial de conductas violentas. Por ejemplo, en el caso de que comenzaran a ocurrir limpiezas sociales, el 15.4% de los encuestados lo aprobaría, mientras el 46.6% de los consultados no lo aprobaría, pero entendería la conducta.<sup>29</sup>

### **2.1.8. Ejecuciones extrajudiciales o de limpieza social**

Se refiere al uso de la violencia al margen de la ley, ya sea en forma individual u organizada, para la eliminación de personas o grupos indeseables. Puede tener el objetivo de combatir la delincuencia en el caso de que las autoridades hayan fracasado; eliminar a individuos considerados indeseables; hasta crear terror entre la población, tal como han actuado, en distintos momentos, los escuadrones de la muerte. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos ha señalado repetidamente la existencia de grupos de exterminio dentro de la PNC que habrían asesinado a pandilleros.<sup>30</sup> Aunque estas afirmaciones se han hecho con más frecuencia, existen muy pocas investigaciones sobre esta forma de violencia, el hecho más destacado es el ocurrido el día 28 de julio del 2007 en la zona oriental del país donde fueron capturados en flagrancia miembros de la sección de investigación de la Policía Nacional Civil, luego de asesinar supuestamente a una persona del lugar. Según las diligencias, tres sujetos vestidos de negro, que se transportaban en un pick up color negro, se dirigieron a la casa de la víctima, a quien le hicieron un disparo por la espalda.

El hecho confirma las reiteradas denuncias de organizaciones de la sociedad civil sobre la existencia de grupos de exterminio de jóvenes en estructuras policiales, sin embargo ha existido poco compromiso por parte de las autoridades policiales para profundizar la investigación y establecer la responsabilidad de mandos medios o superiores dentro de la misma institución<sup>31</sup>.

## **2.2 Violencia por grupos juveniles organizados**

En El Salvador, los actos de violencia cometidos por grupos juveniles organizados provienen de dos sectores: del sector estudiantil y de las pandillas juveniles, principalmente la Dieciocho (18) y la Mara Salvatrucha (MS).

<sup>27</sup> *Ibid.* ; PNUD. *Indicadores sobre violencia en El Salvador*. Op. Cit..

<sup>28</sup> Cruz, José Miguel y María Santacruz Giralt. *La victimización y la percepción de seguridad en El Salvador en 2004*. San Salvador, El Salvador: Ministerio de Gobernación y PNUD, 2005.

<sup>29</sup> Citado por PNUD. *Indicadores sobre violencia en El Salvador*. Op. Cit., p. 81.

<sup>30</sup> La Opinión Digital. "Temer a grupos de exterminio en El Salvador." 17 de junio de 2006. [www.laopinion.com](http://www.laopinion.com).

<sup>31</sup> El Faro.net: 20-26 de agosto de 2007.

### **2.2.1 La violencia estudiantil. Origen y características.**

Las rivalidades entre alumnos de diferentes centros educativos de educación media, teniendo lugar en las calles del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), han llamado la atención tanto de los medios de comunicación como del público en general.

Aunque las manifestaciones callejeras de las rivalidades estudiantiles son más evidentes a partir de los años 90, no se trata de un fenómeno nuevo. Las rivalidades entre institutos o colegios, y los enfrentamientos muchas veces violentos, han venido sucediendo desde los años 40 del siglo pasado, aunque la violencia actual tiene una naturaleza distinta.

#### **◆ El origen del fenómeno**

Lejos de ser una mera herencia del conflicto armado o de una pérdida de valores en El Salvador de la posguerra, las rivalidades y confrontaciones violentas entre estudiantes de diversos centros de educación media parecen tener de raíz las rivalidades deportivas alrededor de los campeonatos colegiales, que en los años 40 y 50 ya se expresaban en encuentros violentos, siendo principalmente los seguidores del equipo deportivo que había perdido el partido, que empezaban a pelearse con los seguidores del equipo contrario.

A lo largo de las décadas, las confrontaciones dejaron de ser incidentes no sistemáticos y se volvieron más regulares y violentos. Mientras en los años 70, se sumaron a estos acontecimientos las demandas sociales de muchos alumnos de los centros educativos públicos, las cuales se expresaban en la toma de calles o de escuelas. Luego, durante la inauguración de los juegos deportivos estudiantiles del 1982, se dio una confrontación entre estudiantes del Instituto Nacional General Francisco Menéndez (INFRAMEN) y del Instituto Nacional Técnico Industrial (INTI), la cual dio origen a las actuales riñas estudiantiles. Aún más importante, los objetos de la agresión fueron los símbolos que representan el honor, el orgullo y la identidad de las instituciones: los atletas y las mascotas que desfilaban con ellos.<sup>32</sup>

A partir de finales de los ochenta, la rivalidad estudiantil se generalizó, y las confrontaciones podían ocurrir en cualquier momento en el centro de San Salvador u otros lugares donde los estudiantes se encontraban.

Sin pretender agotar el análisis de las expresiones de violencia de una sociedad post-conflicto, la guerra y la experiencia armada de miles de personas fue un factor importante en el incremento y gravedad de las manifestaciones de violencia juvenil. El conocimiento para la elaboración de armas de fuego artesanal y granadas artesanales (denominadas culturalmente “papas”), o el entrenamiento para el uso de armas de fuego de diverso calibre fue muy común entre los miembros de grupos juveniles a principios de los noventa.

#### **◆ Características del fenómeno**

Los estudiantes, por lo general, derivan un sentido de pertenencia a su centro educativo. Se identifican con su centro, incluso con la mascota, y se sienten parte y orgullosos del mismo. Sin embargo, un pequeño grupo de estudiantes se esfuerza para cuidar la imagen de su centro educativo y ganar respeto precisamente por estar dispuestos a defender violentamente el prestigio de la institución frente a sus rivales.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Savenije, Wim and María Antonieta Beltrán. *Compitiendo en Bravuras. Violencia Estudiantil en el Área Metropolitana de San Salvador*. San Salvador, El Salvador: FLACSO, 2005, p. 27.

<sup>33</sup> Ibid.

Las confrontaciones no se dan entre los alumnos de cualquier centro educativo, sino entre estudiantes pertenecientes a una de las alianzas de alumnos de diferentes instituciones: los “Nacionales”, dominada por el INFRAMEN, y los “Técnicos”, dominada por el INTI, uniones que se formaron entre varios centros educativos en parte por el desplazamiento de alumnos expulsados del instituto al que asistían, y en parte por la necesidad de contar con el apoyo de los centros cercanos durante un enfrentamiento.

Los estudiantes forman grupos identificables precisamente por su pertenencia a uno de los institutos o colegios privados que forman parte de una de estas uniones. El uniforme y sus insignias delatan fácilmente la pertenencia de los alumnos, y ser identificado como estudiante de un centro educativo rival puede ser suficiente para ser considerado como objeto legítimo de una agresión. Tratándose de rivalidades generalizadas, cualquier alumno puede sufrir un ataque, aunque no participe activamente en las disputas intercolegiales.

Los enfrentamientos pueden tomar diferentes formas, consistiendo en dos grupos de alumnos peleando entre sí, tirando piedras, dándose golpes y a veces hiriéndose con armas o explosivos.

### ◆ **Carácter social de las rivalidades estudiantiles**

La gran mayoría de los alumnos que asisten a los institutos y colegios de educación media son jóvenes entre 14 y 19 años. Los institutos públicos o colegios privados afectados por la violencia estudiantil son frecuentados, por lo general, por jóvenes procedentes de estratos sociales de modestos o bajos recursos y están ubicados en el AMSS.

Con el cambio del carácter de las rivalidades, también cambiaron los objetos que se usaron como armas en las confrontaciones. Durante décadas, en los enfrentamientos los alumnos utilizaron, sobre todo sus cinturones, los cuales por su particular forma, podían convertirse en un arma contundente. A partir de los noventa, aunque los puños, cinchos y piedras se mantuvieron como las armas más usadas, también se usan navajas, cuchillos, machetes y armas hechizas que emplean cartuchos de escopetas. A veces, los estudiantes han utilizado lanza granadas artesanales.<sup>34</sup>

### ◆ **Victimización e inseguridad**

Los actores principales de la violencia estudiantil son estudiantes, como agresores y como víctimas. Los periódicos con alguna frecuencia reportan estudiantes heridos y hasta muertos por armas blancas, armas de fuego, e incluso armas fabricadas artesanalmente por los mismos estudiantes.

A mediados del año 2002 la rivalidad estudiantil alcanzó su momento más crítico cuando en un período de ocho días dos estudiantes murieron en confrontaciones: un joven de 15 años recibió un disparo en el rostro, y una semana más tarde, otro estudiante de 16 años murió después de sufrir cuatro puñaladas.<sup>35</sup> Aunque ellos no fueron los primeros muertos ni los últimos, los acontecimientos si ejemplifican los niveles de violencia a los que las rivalidades habían llegado.

Para el año 2003 el Ministerio de Educación estimaba que 24 centros educativos se veían afectados por las rivalidades violentas de los estudiantes. Sin embargo, la cantidad de estudiantes heridos, incluso muertos, causada por las rivalidades no estaba registrada. Las estadísticas existentes no permiten diferenciar la diversidad de motivos de alumnos lesionados o fallecidos. Según estimaciones del Hospital Nacional Rosales, en julio de 2002 se recibía semanalmente 10 estudiantes lesionados en riñas.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> *Ibíd.* p. 30-32.

<sup>35</sup> *Ib.*

<sup>36</sup> *Ib.*

Sin embargo, el alcance de la victimización es más amplio, aunque los estudiantes agresores puedan no lesionar corporalmente a la víctima, si pueden causarle ansiedad o inseguridad. En este sentido, muchos jóvenes que no quieren involucrarse en actos violentos, se ven afectados por la violencia de sus compañeros por el solo hecho de compartir la misma ruta de tránsito.

El escenario de las confrontaciones violentas se ha establecido en las calles, paradas de buses y parques, sobre todo en el centro de San Salvador, pero también en las calles de algunos municipios alrededor de la capital, incluso Soyapango, Antiguo Cuscatlán, Apopa y Santa Tecla.

Además, en el centro de San Salvador, cerca de donde están situados muchos de los colegios privados para jóvenes de estratos sociales de bajos recursos, se encuentran bares, ventas de bebidas alcohólicas, burdeles y múltiples centros nocturnos, convirtiendo el entorno urbano de los centros educativos en una zona de riesgo social. Para llegar a las referidas escuelas, muchos alumnos tienen que cruzar territorios controlados por la pandilla 18, la MS o la Mao Mao.

La mayoría de los alumnos usa el transporte público para transitar la distancia de su casa a los centros donde estudian, y tienen que atravesar lugares públicos donde se encuentran alumnos de centros rivales y donde, con alguna frecuencia, se dan confrontaciones entre estudiantes. Aunque la mayoría de alumnos no quiere ser parte de la violencia estudiantil, se ve afectada por ella cotidianamente. Un sondeo reciente señala que los estudiantes consideran las calles y paradas de sus centros educativos menos seguros que las calles cercanas al lugar donde viven, el bus y el centro de San Salvador son vistos como los espacios más inseguros.<sup>37</sup> Además, existe una relación estrecha entre ser víctima y victimario. Aunque un joven no quiera participar activamente en una confrontación, probablemente quiere defenderse. En este sentido, ser victimario de un incidente, conlleva el riesgo de volverse víctima en otro, y al revés.<sup>38</sup>

Los centros escolares asediados por la violencia estudiantil han tomado varias medidas para reducir y prevenir las confrontaciones. Entre las medidas más comunes se encuentra la prohibición de llevar el uniforme en la calle y vestirse de ropa particular; la revisión de las mochilas de los estudiantes para evitar que los alumnos introduzcan armas u otros objetos que inciten a la rivalidad con otros centros educativos; y la realización de cateos sorpresivos, dado que los alumnos no solamente intentan ingresar armas a las instalaciones, sino también las fabrican en los talleres de los institutos.<sup>39</sup>

La PNC con base al Plan Escuela Segura implementado a partir del 2002, patrulla los alrededores de los institutos y colegios, con el fin de disminuir los desordenes públicos provocados por algunos estudiantes de educación media. Con el mismo objetivo, la policía ejerce vigilancia en la entrada de algunos centros educativos para evitar que se den ataques violentos en las cercanías de los mismos. Además, revisa los bolsos de los alumnos cuando estos ingresan al centro como una medida que impida el ingreso de armas. No obstante estas precauciones, hay que mencionar que a veces miembros de la policía son acusados de participar en las riñas como contendientes, tratándose en estos casos de ex estudiantes del INFRAMEN o del INTI.<sup>40</sup>

## ◆ Influencia de pandillas

Aunque la expresión violenta de las rivalidades estudiantiles les ha causado la reputación de ser maras estudiantiles,<sup>41</sup> se trata de un fenómeno distinto a las pandillas callejeras.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Santacruz Giralt, María y Nelson Portillo Peña. *Agresores y agredidos. Factores de riesgo de la violencia juvenil en las escuelas*. San Salvador, El Salvador: IUDOP, 1999.

<sup>39</sup> Savenije, Wim and María Antonieta Beltrán. *Compiendo en Bravuras. Violencia Estudiantil en el Área Metropolitana de San Salvador*. Op. Cit.

<sup>40</sup> Ibid. p. 110.

<sup>41</sup> Ibid. p. 3.

Existen diferencias importantes entre las maras y las barras estudiantiles. Primero, se puede constatar que la mayoría de los pandilleros ha desertado el sistema educativo,<sup>42</sup> mientras que los miembros de las barras estudiantiles reciben formación a nivel de educación media.<sup>43</sup> Segundo, la ubicación territorial de las maras es la colonia o comunidad donde viven los jóvenes pandilleros;<sup>44</sup> por el contrario, las barras estudiantiles tienen su origen en algunos centros educativos.<sup>45</sup>

Aunque los participantes en ambos fenómenos son mayoritariamente jóvenes que comparten el mismo contexto social, y que además muchos jóvenes han retomado elementos de la subcultura pandilleril, como la manera de vestir, las señas, el lenguaje etc., estas influencias no necesariamente llevan a la conclusión que exista una relación más directa. De hecho, muchos estudiantes parecen estar concientes de que la integración a una pandilla implica un compromiso más prolongado y más serio, lo cual en muchos casos impide un mayor contacto con las maras.<sup>46</sup> Estas pandillas juveniles se abordan en el siguiente apartado.

## 2.2.2 La violencia de las pandillas. Origen y características.

A pesar del interés de parte de algunos investigadores en la temática, existen pocos estudios que abordan las pandillas de manera profunda e integral y escudriñan su manifestación en todo el país. En el caso de El Salvador, la última década fue testigo de una efusión de estudios y artículos sobre la problemática. Sin embargo, estas investigaciones, aunque informativas en su inicio, tienen sus repeticiones y se han quedado atrás respecto de la transformación de las pandillas. Además, poco se ha investigado los factores político-económicos que contribuyen a alimentar a estos grupos.

La siguiente exposición sobre el origen, las características y las causas de las pandillas se basa en una serie de estudios los cuales permitieron en su momento una aproximación a la problemática, incluso *El fenómeno de las pandillas en El Salvador* (1998), *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador* (1998), *Barrio adentro* (2001), y la edición en cuatro tomos sobre *Maras y pandillas en Centroamérica* (2001-2006), combinados con investigaciones de primera mano llevadas a cabo para este informe.

### El origen de las pandillas

La particularidad de las pandillas no solo estriba en las características que han adquirido en El Salvador, sino también por su rápido crecimiento, sobre todo a partir del fin del conflicto armado en el país. Sin embargo, hay que señalar que el fenómeno de las maras no es nuevo. Varios estudios coinciden en que antes de la firma de los Acuerdos de Paz ya existía un buen número de estos grupos, no solo en la capital, sino también en algunas ciudades y áreas rurales del país. Sin embargo, es hasta después que finalizó la guerra cuando las pandillas juveniles adquieren diversas características. Es importante aclarar que las pandillas se complejizan con los flujos de migración y de deportación provenientes de los Estados Unidos, quienes habían desarrollado el modelo cultural pandilleril en los barrios de Los Ángeles y encontraron terreno fértil en El Salvador.<sup>47</sup>

<sup>42</sup> Ver Cruz, José Miguel y Nelson Portillo Peña. *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador: Más allá de la vida loca*. San Salvador, El Salvador: UCA Editores, 1998; Smutt, Marcela y Jenny Lissette E. Miranda. *El Fenómeno de las Pandillas en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: UNICEF y FLACSO, 1998; Santacruz Giralt, María y Alberto Concha-Eastman. *Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas*. San Salvador, El Salvador: IUDOP & OPS, 2001.

<sup>43</sup> Savenije, Wim and María Antonieta Beltrán. *Compitiendo en Bravuras. Violencia Estudiantil en el Área Metropolitana de San Salvador*. Op. Cit.

<sup>44</sup> Ver, Cruz, José Miguel y Nelson Portillo Peña. *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador: Más allá de la vida loca*. San Salvador, El Salvador: UCA Editores, 1998; Smutt, Marcela y Jenny Lissette E. Miranda. *El Fenómeno de las Pandillas en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: UNICEF y FLACSO, 1998; Santacruz Giralt, María y Alberto Concha-Eastman. *Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas*. San Salvador, El Salvador: IUDOP & OPS, 2001.

<sup>45</sup> Savenije, Wim and María Antonieta Beltrán. *Compitiendo en Bravuras. Violencia Estudiantil en el Área Metropolitana de San Salvador*. Op. Cit.

<sup>46</sup> *Ibid.*, pp. 212-217.

<sup>47</sup> Cruz, José Miguel. "Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica." *ECA* 685-686 (2005):1155-1182.

Durante los años treinta y cuarenta del siglo pasado aparecieron en Estados Unidos y en México los Pachucos, movimiento que se originó como consecuencia de los procesos migratorios de la población mexicana hacia el país del norte, a través de los cuales se desencadenaron una serie de discriminaciones raciales hacia los nuevos pobladores. La reacción de los jóvenes fue una conducta defensiva, que los llevó a agruparse en pandillas de barrios integradas por jóvenes mexicanos, o hijos de mexicanos, nacidos en dicho país. A mediados de los años sesenta aparecieron también en Estados Unidos pandillas juveniles denominadas Cholos, las cuales se extendieron por algunas ciudades, especialmente del Estado de California, las cuales eran conformadas por grupos de adolescentes hijos de inmigrantes mexicanos, por lo general desempleados o subempleados, que se organizaron en pandillas para poder sobrevivir en un contexto de pobreza e ilegalidad.<sup>48</sup>

En El Salvador, la inestabilidad política provocó que muchos salvadoreños emigraran como refugiados políticos hacia EEUU y luego como refugiados económicos. Esto dio lugar a que cientos de jóvenes salvadoreños inmigrantes crecieron en las calles de las ciudades estadounidenses, especialmente Los Ángeles. Viviendo bajo condiciones de marginación cultural y económica, muchos jóvenes migrantes encontraron en las pandillas un grupo alternativo de respeto y apoyo.<sup>49</sup> En dicho contexto nacieron la Pandilla Dieciocho (18) y la Mara Salvatrucha (MS).

Mientras tanto, en El Salvador ya existían pandillas, sin embargo el fenómeno se caracterizaba por la presencia de un gran número de distintas pandillas que controlaban barrios y calles específicas.<sup>50</sup> A principios de los años noventa se dio inicio a los procesos de retorno de migrantes y de deportaciones. En el lapso de pocos años, las identidades pandilleriles provenientes de Estados Unidos se impusieron sobre el resto de pandillas. En este proceso, las antiguas pandillas territoriales se transformaron en expresiones más complejas organización, integradas en dos grandes pandillas: la Mara Salvatrucha y la Dieciocho, cada una identificada con un barrio. Dicha integración cambió no solamente la identidad de las organizaciones pandilleriles, con ella también se trasladaron las expresiones de conflictos y violencia entre ambas pandillas.

Es muy difícil obtener datos exactos sobre el número actual de integrantes de pandillas en El Salvador, y las cifras que circulan suelen variar, lo que obstaculiza cualquier aspiración a medir la presencia y el impacto de estos grupos, obstaculizando el diseño de políticas públicas adecuadas. Estimaciones de la PNC a finales de 1996 calculaban que al menos 20.000 jóvenes estaban involucrados en las pandillas callejeras en todo el territorio nacional. A finales del año 2004, se habló conservadoramente de 10.000 pandilleros en El Salvador,<sup>51</sup> mientras en el 2006 la policía afirmó haber fichado a 9.500 pandilleros.<sup>52</sup> Sin embargo, en realidad ha sido difícil tener una idea clara sobre la fiabilidad de estos datos, las cifras de detención de la PNC de El Salvador no permiten ninguna conclusión sobre el número de pandilleros en el país, dado que muchos jóvenes han sido capturados repetidamente. Además, la muerte de unos pandilleros y la entrada de otros jóvenes en las pandillas contribuyen a la fluctuación de las cifras sobre miembros de pandillas. Otro factor que dificulta la identificación de los pandilleros es la decisión de muchos pandilleros de no tatuarse y de vestirse de una manera menos distintiva, producto de la implementación de políticas de seguridad pública con énfasis represivo.

<sup>48</sup> Smutt, Marcela y Jenny Lissette E. Miranda. *El Fenómeno de las Pandillas en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: UNICEF y FLACSO, 1998.

<sup>49</sup> Vigil, citado por Cruz, José Miguel. "Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica." *ECA* 685-686 (2005):1155-1182, p. 1168.

<sup>50</sup> Cruz, José Miguel. "Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica." *Op. Cit.*, p:1155-1182.

<sup>51</sup> Gaborit, Mauricio. "Los círculos de la violencia: sociedad excluyente y pandillas." *ECA* 685-686 (2005):1145-1154.

<sup>52</sup> El Diario de Hoy. "Crean alianza contra las maras en C.A." 5 de abril de 2006. [www.elsalvador.com](http://www.elsalvador.com).



## Las características sociales de los pandilleros

### a) Sexo

Aunque los estudios existentes no dan a conocer la proporción real de pandilleros pertenecientes de uno u otro sexo, se puede afirmar que las pandillas están integradas mayoritariamente por jóvenes del sexo masculino.

### b) Edad

La proporción más grande de los pandilleros está compuesta por personas muy jóvenes. En 1998 se señaló que el 72% oscila entre los 16 y 21 años, con una edad promedio de 18.7 años. Estos datos indican que el fenómeno de las pandillas no solo afecta a los menores de edad, sino a la juventud en sentido amplio.<sup>53</sup>

El mismo estudio afirma que los jóvenes pandilleros se inician en una organización pandilleril a una temprana edad. La edad promedio que poseen los jóvenes en el momento de entrar a las pandillas por primera vez es de 14.58 años. Incluso, cada vez más, el ingreso a las pandillas sucede cuando el pandillero tiene menor edad; es decir que los nuevos pandilleros son más jóvenes a la hora de ingresar a la pandilla en comparación con la edad de ingreso de aquellos que lo hicieron anteriormente.<sup>54</sup>

Una investigación del 2006 aludió a unos de los cambios que se han dado en los últimos años, en parte como consecuencia de la política gubernamental. Por un lado, en la actualidad la edad de muchos pandilleros se extiende por lo menos a los 30 años, sobre todo cuando han sido encarcelados. Por otro lado, niños y adolescentes se integran a las pandillas, de manera voluntaria o forzada, cuando tienen 12 años o menos.<sup>55</sup>

### c) Nivel educativo

La abrumadora mayoría de los pandilleros está alfabetizada y poseen un nivel educativo medio. En general, el promedio de años de estudio formal es de 8.4 años, pero para quienes han residido en EEUU es de aproximadamente 10.21 años, es decir poseen más años de educación formal. Al mismo tiempo, casi el 76% de pandilleros no estudia; esto sugiere que los jóvenes pandilleros entraron al sistema educativo, se desarrollaron gran parte en él y luego, al llegar a cierto nivel, lo abandonaron. En tal sentido, la tasa de deserción escolar de los pandilleros es muy alta. Esto sucede por igual tanto en hombres como en mujeres.<sup>56</sup>

Pareciera que el ingreso a las pandillas coincide con el abandono de la educación, lo cual pone de manifiesto la importancia del ciclo escolar de los jóvenes para prevenir su integración a las pandillas. Un estudio del 1998 señala que en varios casos la deserción de la escuela se debió a que los alumnos fueron expulsados cuando las autoridades de la institución se enteraron que formaban parte de las pandillas, ello usualmente es visible cuando los jóvenes adoptan otras formas de vestir y muestran tatuajes pandilleriles.<sup>57</sup>

### d) Situación de empleo

Casi el 75% de los jóvenes no tienen empleo. De los pocos que poseen trabajo, solo poco más de la mitad cuenta con un contrato, lo cual quiere decir que solo uno de cada diez jóvenes tiene trabajo estable.

<sup>53</sup> Cruz, José Miguel y Nelson Portillo Peña. *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador. Más allá de la vida loca*. Op. Cit., p. 36.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 50.

<sup>55</sup> Cruz, José Miguel y Marlon Carranza. "Pandillas y políticas públicas: el caso de El Salvador," en Moro, Javier, ed. *Juventudes, Violencia y Exclusión: Desafíos para las Políticas Públicas*. Ciudad de Guatemala, Guatemala: MagnaTerra Editores, 2006. Véase también Santacruz Giralt, María y Alberto Concha-Eastman. *Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas*. San Salvador, El Salvador: IUDOP & OPS, 2001.

<sup>56</sup> Cruz, José Miguel y Nelson Portillo Peña. *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador. Más allá de la vida loca*. Op. Cit., 1998, pp. 38-39. Véase también Santacruz Giralt, María y Alberto Concha-Eastman. *Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas*. Op. Cit., p. 62.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 46.

Quienes han residido en Estados Unidos poseen porcentajes un poco más altos de empleo. Los jóvenes que trabajan, se desempeñan en algún tipo de oficios especializados (zapatero, corte y confección, panadero etc.), se dedican a oficios no especializados (ordenanza, empleada doméstica etc.) o labora como mecánico automotriz. Otros son comerciantes, transportistas, empleados de oficina, empleados de servicio y carpinteros.<sup>58</sup> La clase de trabajos no son tan cualificados, lo cual obedece a la corta edad de los pandilleros y los niveles de educación formal alcanzados. Además, se debe tomar en cuenta las pocas oportunidades de empleo que el país ofrece en términos generales.

#### **e) Religión**

El porcentaje de pandilleros que practica alguna religión es reducido. Siete de cada diez jóvenes no poseen confesión religiosa. Aquellos pandilleros que tienen algún tipo de creencia, son en gran parte católicos o evangélicos. En una encuesta, muchos jóvenes reiteraban que creían en Dios y que incluso lo expresaban en su arte, pero que no creían en los mandatos establecidos por los institutos de fe y que por ello no profesaban ninguna religión.<sup>59</sup>

#### **f) Condiciones de vida**

Existe la idea generalizada de que los jóvenes pandilleros fueron niños de la calle y que, al llegar a las pandillas, siguen sin poseer una vivienda fija. En tal sentido, muchas veces se identifica a los niños de la calle como los futuros miembros de pandillas, sin embargo, la mayoría de pandilleros posee un lugar donde vivir. De los pandilleros que tienen vivienda, el 25% vive solamente con su madre, una proporción similar con ambos padres y otros viven con amigos o abuelos o tíos. Pero en general, la mayoría procede de familias disgregadas o disfuncionales.<sup>60</sup>

Otro aspecto relacionado con el entorno vital tiene que ver con la descendencia, casi una tercera parte de los pandilleros tiene hijos. Los pandilleros que regresan de Estados Unidos también acusan un nivel elevado de paternidad, lo cual podría explicarse por el hecho que, en general, son personas de mayor edad. Más de la mitad de las jóvenes pandilleras han estado embarazadas en algún momento de su vida, y cuatro de cada diez han experimentado un aborto. Esto tiene serias implicaciones en términos de salud reproductiva para las pandilleras y de educación sexual para los miembros de ambos sexos.<sup>61</sup>

#### **g) Experiencia de barra estudiantil**

Según un sondeo entre pandilleros, casi el 90% no había pertenecido a una barra estudiantil. De los pandilleros que se encontraban estudiando dentro del sistema educativo, solo un 29% afirmó que también pertenecía a una pandilla estudiantil.<sup>62</sup> El bajo porcentaje de jóvenes que pertenecen a ambos tipos de pandillas juveniles sugiere que las barras estudiantiles y las pandillas callejeras son dos expresiones distintas, aunque pueden poseer elementos comunes o constituirse en fenómenos complementarios en el ciclo de vida de algunos jóvenes.

## **Las características de las pandillas**

Entre las características principales que se han atribuido a las pandillas en los últimos años se encuentra la transculturación de normas, valores y formas de vida originarios de las calles de las ciudades

---

<sup>58</sup> Ibid., p. 40.

<sup>59</sup> Ibid., p. 41.

<sup>60</sup> Ibid., p. 43.

<sup>61</sup> Ib.

<sup>62</sup> Ibid., p. 45.

estadounidenses; la conformación de grandes pandillas que exceden el simple criterio de territorialidad, pero que lo mantienen a través de la configuración de diversos subgrupos o “clicas” pertenecientes a esas pandillas; el uso recurrente de la violencia, no sólo como forma de defensa sino también como manera de autoafirmación; las actividades delictivas; la creación de sistemas culturales propios que tienden a expresarse mucho en la ornamentación corporal y el elevado nivel de identidad, solidaridad y de compromiso que existe entre los miembros de las pandillas.<sup>63</sup>

Aunque la mayoría de las características señaladas en este mismo estudio sigue siendo válidas, algunas de ellas han sufrido cambios, en parte debido a la persecución policial que se ha basado en la apariencia física de los jóvenes sospechosos de pertenecer a pandillas. Tomando en cuenta lo anterior, se pueden destacar los siguientes aspectos:

#### **a) Ritos de iniciación**

Los jóvenes que aspiran a integrarse a una de las pandillas deben aceptar algún tipo de rito de iniciación. El rito más común en las pandillas, es el que consiste en soportar una paliza por un tiempo determinado de parte de quienes serán los compañeros de la pandilla.

#### **b) Identidad pandilleril**

Los integrantes de pandillas se visten de una forma determinada, portan tatuajes específicos como letras y números que los identifican con el grupo, y se comunican por medio de un lenguaje de señas, usando determinadas expresiones. También suelen expresar mensajes específicos o manifestar su presencia en un determinado territorio a través de murales o grafitis, aunque estos han disminuido tanto en su cantidad como en su elaborado diseño, limitándose muchas veces a las letras o números de la pandilla.

La identidad pandilleril difícilmente puede ser abandonada una vez adquirida. Al inicio, muchos jóvenes ven el apoyo, la amistad, el acceso a los recursos como el dinero fácil y las drogas, la libertad de hacer lo que les gusta, y no se dan cuenta de que la integración a una pandilla no es un juego que se puede abandonar después de un determinado tiempo. Es sólo hasta que se ven cada vez más involucrados en la violencia y llegan hasta la cárcel, que muchos quieren abandonar la pandilla. De acuerdo con las normas pandilleriles, la pertenencia a uno de estos grupos es de por vida, y retirarse es aún más difícil cuando la persona se ha tatuado. Aunque existen jóvenes que se han sometido a un proceso de remoción de tatuajes, en muchas clicas esta decisión es considerada una traición y es castigada con la muerte. Más bien, los jóvenes que quieren distanciarse de la violencia de las pandillas, tienen la opción de calmarse, es decir, siguen compartiendo los valores de los pandilleros aún activos y suelen tener sus tatuajes, pero ya no participan en las actividades ejecutadas por el grupo.

#### **c) Normas y valores**

Además de caracterizarse por las rivalidades sostenidas entre pandillas y por el uso de ciertos códigos de comunicación basados en señales con las manos y en un registro distinto de palabras, estos grupos se destacan por la aceptación de parte de sus miembros de ciertas normas y valores, incluso por reforzar fuertes vínculos de solidaridad y compañerismo entre los miembros de la pandilla.<sup>64</sup>

La vida dentro de la pandilla se basa en la existencia de reglas claras y rígidas que determinan el comportamiento de los miembros y cuyo incumplimiento supone una penalización o castigo, generalmente

<sup>63</sup> *Ibíd.*, p. 20.

<sup>64</sup> Cruz, citado por ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP. *Maras y pandillas en Centroamérica*. Vol. I. Managua, Nicaragua: UCA Publicaciones, 2001.

de tipo violento por parte del resto de miembros. Algunas de estas normas prescriben no involucrarse con miembros de la pandilla contraria; guardar la lealtad al grupo, lo cual se entiende como el deber de defender a otros miembros de la pandilla si estos se encuentran en situación de riesgo; y obedecer y acatar los dictámenes y decisiones a las que se llega dentro de la pandilla, aunque alguno de sus miembros no esté necesariamente de acuerdo. Este último tipo de norma puede referirse a las llamadas misiones, que pueden ser misiones iniciáticas, y que consisten en la realización de un acto criminal, por ejemplo, el asesinato de un miembro de la pandilla rival.

En cuanto a los valores que imperan en la pandilla, se visualizan aspectos tales como la solidaridad, el compañerismo, el afecto, la lealtad, aunque esto no excluye, al mismo tiempo, el manejo de valores opuestos como son la violencia y el irrespeto por los derechos de otras personas.

Un aspecto que hay que enfatizar esta relacionado con el carácter socio histórico de las pandillas, el comportamiento, las normas y valores de cada pandilla, y de cada clica pandilleril, dependen de los condicionantes impuestos por el entorno particular donde el fenómeno se revela. Eso ilumina no solo las diferencias que se encuentran en el comportamiento de las clicas de una misma pandilla en un país, sino también explica porqué algunos miembros de pandilla pueden “calmarse” sin mayores dificultades, mientras otros corren el riesgo de ser asesinado por su grupo. Obviamente, esta situación complica cualquier proceso de rehabilitación y reinserción.

#### **d) Violencia**

El aspecto más visible y preocupante de las pandillas es el uso de la violencia y las actividades delictivas que estos grupos incurren con frecuencia, los pandilleros experimentan cotidianamente altos niveles de violencia la cual ocurre en varias formas y ocasiones. La violencia forma parte de los procesos de afiliación, integración e identificación de los jóvenes en las mismas pandillas, pero también caracteriza las relaciones entre las pandillas y otros sectores de la sociedad. En este sentido, la violencia constituye una forma de ataque o defensa contra pandilleros contrarios u otras personas, incluso civiles o la policía. En términos generales, la violencia pandilleril puede ser considerada una forma de ganarse poder y respeto por parte de la pandilla de pertenencia, la pandilla rival, la sociedad etc.<sup>65</sup> De hecho, Cruz y Portillo encontraron que el 77.5% de los pandilleros entrevistados consideraron que habían ganado poder y un 84.3% percibió el respeto como algo obtenido a través de su pertenencia a la pandilla.<sup>66</sup>

La violencia de las pandillas está estrechamente relacionada a los niveles de victimización tanto dentro de las pandillas como afuera. Según el estudio de Cruz y Portillo, en el transcurso de los seis meses anteriores a la encuesta, uno de cada tres pandilleros había sido herido físicamente y requerido de asistencia médica como producto de la violencia. La investigación comprobó que la mayor parte de la violencia ejercida contra los jóvenes pandilleros es provocada principalmente por otros pandilleros, aunque también existe cierta responsabilidad de parte de los elementos de la PNC.<sup>67</sup>

Además, *Barrio adentro* confirmó que, entre las mujeres, el 47.8% recibió la agresión de la pandilla rival y el 13.8% de elementos de la PNC, mientras entre los hombres, el 48.9% recibió la agresión por la pandilla rival y el 35.1% por miembros de la corporación policial. Además, mientras el 94.4% de las mujeres sufrió una acción violenta por golpes a diferencia del 93.2% de los hombres, el 29.2% de las pandilleras sufrió una lesión con arma de fuego comparado con el 59.0% de los pandilleros.<sup>68</sup>

<sup>65</sup> ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP. *Maras y pandillas en Centroamérica*. Vol. I. Managua, Nicaragua: UCA Publicaciones, 2001.

<sup>66</sup> Cruz, José Miguel y Nelson Portillo Peña. *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador. Más allá de la vida loca*. Op. Cit.

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> Santacruz Giralt, María y Alberto Concha-Eastman. *Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas*. Op. Cit., pp 79-71.

A lo largo de los años, varios estudios han dado cuenta de un agravamiento del fenómeno de las pandillas, en términos tanto cuantitativos como cualitativos, sobre todo, las investigaciones han documentado un aumento de los niveles de violencia ejercidos y experimentados por los jóvenes.<sup>69</sup> *Barrio adentro* confirmó que la mayor parte de actos violentos va dirigida hacia pandilleros rivales (63%), gente en la calle (19%) y personas de la comunidad (9%). Además, el mismo estudio señaló que dentro de las pandillas el 29% de las mujeres sufrió lesiones por arma de fuego, mientras lo fue el 50% para los hombres. Sin embargo, la encuesta difícilmente permite generalizar sobre el perfil de las víctimas de la violencia pandilleril, dado que se preguntó sobre el último hecho de violencia cometido por el entrevistado y no se monitoreó la violencia durante un periodo más prolongado. Mucho menos permite conclusiones sobre posibles transformaciones en la forma de ejercer la violencia, lo cual sería importante para establecer el alcance del involucramiento de pandilleros en la violencia en El Salvador y en hechos como los desmembramientos de personas que sí han aumentado últimamente y que quedan en la impunidad.

Sin embargo, *Barrio adentro* aportó la información que más del 68% de los pandilleros portaban armas, dentro de las cuales las armas de fuego concentraban el porcentaje más alto.<sup>70</sup> La portación de un arma de fuego, una característica que no se dio a principios de la década de los noventa, marca diferencias importantes en el ejercicio de la violencia y en los niveles de mortalidad, no solo entre las pandillas, sino también entre los ciudadanos agredidos por pandilleros.

Más allá del innegable grado de victimización de la población civil de parte de pandilleros, existe una fuerte sensación de inseguridad. De hecho, la última encuesta nacional de victimización evidencia que pese a que sólo el 4.6% de los salvadoreños expresaron haber experimentado un hecho de violencia por las pandillas en el último año, el 50% de la ciudadanía consideró a las pandillas el problema nacional más urgente a atender.<sup>71</sup>

Lo que sí se puede afirmar es que la violencia ejercida por pandilleros está causando un impacto considerable, en la cual los mismos pandilleros son víctimas de violencia de parte de diferentes actores. Sin embargo, para disminuir la violencia y combatir la impunidad que oculta la mayor parte de los hechos violentos en el país, hay que investigar las causas de la violencia en vez de atribuir inmediatamente cualquier acto violento a las pandillas, lo cual se ha convertido en una costumbre de la policía. Por ejemplo, en el año 2004, la PNC reportó que el 30.6% de los 2,933 homicidios cometidos en ese año fueron atribuibles a las pandillas, pero el Instituto de Medicina Legal reportó que solo el 10% de las muertes podían ser imputadas a estos grupos.<sup>72</sup> Sin embargo, sí parece que el involucramiento de las pandillas en la violencia homicida habría aumentado en los últimos años. Por ejemplo, para el 2003, el Instituto de Medicina Legal reportó que solo el 8% de las muertes eran responsabilidad de las pandillas; para 2004 ese porcentaje subió al 10%.<sup>73</sup> Para 2005, la misma fuente reportó que de un total de 3,812 asesinatos, el 13.4% fue asociado a pandilleros.<sup>74</sup>

## e) Drogas

El nivel de victimización sufrido por parte de los pandilleros va asociado al consumo de algún tipo de droga, sobre todo en la medida que los jóvenes aumentan de edad. De hecho, el consumo de droga se encuentra bastante difundido entre los miembros de pandilla, aunque no es permitido consumir drogas en

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> Cruz, José Miguel y María Santacruz Giralt. *La victimización y la percepción de seguridad en El Salvador en 2004*. Op. Cit.

<sup>72</sup> Aguilar y Miranda, citadas por Cruz, José Miguel y Marlon Carranza. "Pandillas y políticas públicas: el caso de El Salvador," en Moro, Javier, ed. *Juventudes, Violencia y Exclusión: Desafíos para las Políticas Públicas*. Ciudad de Guatemala, Guatemala: Magna Terra Editores, 2006, p. 161.

<sup>73</sup> Molina, citado por Cruz, José Miguel y Marlon Carranza. "Pandillas y políticas públicas: el caso de El Salvador," Op. Cit., p. 162.

<sup>74</sup> Instituto de Medicina Legal, citado por Aguilar, Jeannette y Lissette Miranda. "Entre la articulación y la competencia: las respuestas de la sociedad civil organizada a las pandillas en El Salvador," en Cruz, José Miguel, ed. *Maras y pandillas en Centroamérica. Las respuestas de la sociedad civil organizada*. Vol. IV. San Salvador, El Salvador: UCA Editores, 2006, p. 53.

determinadas situaciones ni permanecer constantemente drogados. Cruz y Portillo encontraron que siete de cada diez entrevistados habían consumido alguna droga en el transcurso de un mes. Las drogas eran consumidas principalmente por la población masculina en relación con la femenina, mientras las drogas más consumidas eran la marihuana, la cocaína o una combinación de ambas.<sup>75</sup>

Con el agravamiento del fenómeno de las pandillas, los estudios mostraron evidencias de que sus miembros habían aumentado el consumo de ciertas sustancias. *Barrio adentro* encontró que nueve de cada diez pandilleros consumían algún tipo de droga o alcohol.<sup>76</sup> Las drogas más consumidas fueron la marihuana, el crack (o piedra) y la cocaína o una mezcla de dos o más tipos de droga. El consumo de drogas sirve como elemento facilitador o dinamizante de la violencia de parte de las pandillas. Es por eso que una solución integral a la violencia debe abordar el problema de las drogas.

#### **f) Experiencia de encarcelamiento**

El estudio del comportamiento delictivo de los pandilleros también permite unas conclusiones sobre su internamiento, aunque esta experiencia no es la misma según el sexo. Las investigaciones han demostrado que los pandilleros han estado con más frecuencia en la cárcel en comparación con las pandilleras quienes han estado en centros correccionales o de reeducación juvenil. Otro dato relevante indica que la cantidad de jóvenes que pasan por las cárceles ha aumentado, a lo largo de los años. Mientras Cruz y Portillo señalaron que el 66.6% de los pandilleros había cumplido alguna pena en la cárcel, según *Barrio adentro* este número subió al 74.3%.<sup>77</sup>

### **Factores para el involucramiento de los jóvenes en las pandillas**

Este apartado expone, en resumen, una serie de reflexiones de los mismos jóvenes acerca de sus motivaciones de ingresar en una pandilla. Los factores mencionados ayudan a comprender que las pandillas constituyen un mecanismo que satisface las necesidades de muchos jóvenes las cuales quedarían insatisfechas en otras circunstancias. Posteriormente, se analizan uno de los más importantes factores que explican porqué las pandillas siguen siendo un caldo de cultivo para la juventud salvadoreña.

Según un estudio de la edición *Maras y pandillas en Centroamérica*,<sup>78</sup> las motivaciones por las cuales los jóvenes quieren pertenecer a una pandilla son variadas y están vinculadas con el tiempo que la persona lleva dentro del grupo y con sus necesidades, aspiraciones, carencias y valores. En este sentido existen diferencias entre los jóvenes que han ingresado recientemente y aquellos con más tiempo de estar adscritos al grupo. Sin embargo, en general los jóvenes entrevistados en el marco de esa investigación, manifestaron que la pandilla les confiere un sentido de pertenencia, identificación, solidaridad, compañía, poder y respeto.

En el caso de aquellos pandilleros que tenían menos de cinco años de pertenecer a la pandilla, las motivaciones de ingreso incluyeron razones de los siguientes tipos. Por un lado, el grupo llena vacíos afectivos y proporciona sentimientos de cariño, hermandad y solidaridad. Por otro lado, la pandilla se convierte en la posibilidad de proporcionar los medios económicos para solventar las distintas necesidades de sus miembros. Además, la pandilla representa una respuesta a una sociedad que no les brinda oportunidades a los jóvenes y los margina. También ocupan un papel importante aquellas razones relacionadas a la diversión, en este sentido, la incorporación a la pandilla puede potenciarse por el estilo de vida que la

<sup>75</sup> Cruz, José Miguel y Nelson Portillo Peña. *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador. Más allá de la vida loca*. Op. Cit., p. 139.

<sup>76</sup> Santacruz Giralt, María y Alberto Concha-Eastman. *Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas*. Op. Cit.

<sup>77</sup> Cruz, José Miguel y Nelson Portillo Peña. *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador. Más allá de la vida loca*. Op. Cit.; Santacruz Giralt, María y Alberto Concha-Eastman. *Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas*. Op. Cit.

<sup>78</sup> ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP. *Maras y pandillas en Centroamérica*. Op. Cit.

pandilla posibilita. De hecho, Cruz y Portillo encontraron en su estudio que las motivaciones de ingreso a la pandilla mencionadas con mayor frecuencia (el 46%) fueron el “vacil”, un término que consiste en una variedad de acciones que puede incluir un paseo, beber, ir a fiestas, divertirse, tener sexo, reunirse, consumir drogas o realizar acciones que están en conflicto con la ley.<sup>79</sup>

En el caso de los pandilleros que contaban con más de cinco años de haber ingresado a una pandilla, los argumentos señalados mencionaban razones de tipo sentimental, una forma de supervivencia, y la garantía de impunidad o el poder que la pertenencia al grupo les confiere a sus integrantes. En cuanto a la supervivencia, la pandilla da protección ante las diversas adversidades o agresiones que sus miembros puedan ser objeto, incluso puedan tener cuentas pendientes con otros pandilleros o han tenido problemas con la policía. Frente a la posibilidad de morir a manos de otros, la supervivencia se hace viable únicamente a través de la pandilla. Asimismo, en la medida en que el joven se mantenga dentro del grupo, tendrá menos posibilidades de ser objeto de persecución legal, dado que la pandilla sirve como un recurso para que la responsabilidad de cualquier acto que perjudique a terceros se disuelva dentro del grupo mismo.

Antes de pasar a una discusión más detallada de los factores posibilitadores de las pandillas, hay que hacer unas aclaraciones. Debido a restricciones de espacio, este informe no se dedica a un análisis exhaustivo de las condiciones que han facilitado la aparición y fortalecimiento de las pandillas. Por lo tanto, el objetivo principal del siguiente resumen de los factores más determinantes pretende demostrar que las pandillas en El Salvador no constituyen asociaciones de criminales. Más bien la mayoría de jóvenes se integra a ellas por razones de índole socioeconómica.

Si bien es cierto que muchos jóvenes reconocen que su integración a una pandilla es producto de su propia decisión, quisiéramos hacer dos salvedades. Primero, en varios casos la integración a una pandilla no responde a la voluntad del joven, sino más bien a su reclutamiento forzado de parte del grupo. Sin embargo, estas novedades no invalidan los factores sociales que llevan a muchos jóvenes a hacerse miembro de una pandilla. Segundo, el hecho que los jóvenes, una vez ingresados a la pandilla, se ven involucrados en la violencia y delincuencia, no permite concluir que buscaron este espacio alternativo con el fin de dedicarse a actividades criminales. Más bien, hay que entender que se trata de dos procesos distintos, uno que lleva a los jóvenes a integrarse a una pandilla, y otro que les obliga a cumplir las normas violentas del grupo. Son estas causas sociales que hay que enfrentar si se pretende solucionar la problemática.

No se trata de afirmar que todos los jóvenes que se encuentran en las condiciones de marginalidad, ingresan necesariamente a una pandilla. Sin embargo, son esos factores los que empujan a muchos jóvenes a seguir el camino de la violencia, el hecho de que las pandillas prosperen en los barrios marginales es prueba de ello. Lo importante es reconocer que en el fenómeno inciden e interactúan múltiples factores cuyo peso varía según el caso.

Si bien se han hecho intentos de inscribir estas causas en diversos niveles relacionales,<sup>80</sup> por ejemplo, social, comunitario o individual, este tipo de clasificación conlleva varias dificultades analíticas. Por lo tanto, para los fines de este estudio, se ha decidido mencionar los factores asociados a las pandillas sin que respondan a una clasificación.

#### **a) El entorno económico y la pobreza**

Una encuesta llevada a cabo con jóvenes pandilleros del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), evidenció que la mayor parte de los entrevistados pertenecen a los sectores socioeconómicos más bajos y viven en colonias y barrios marginales de las ciudades del AMSS.<sup>81</sup>

<sup>79</sup> Cruz, José Miguel y Nelson Portillo Peña. *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador. Más allá de la vida loca*. Op. Cit.

<sup>80</sup> Cruz, José Miguel. “Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica.” *ECA* 685-686 (2005):1155-1182.

<sup>81</sup> Cruz, José Miguel y Nelson Portillo Peña. *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador. Más allá de la vida loca*. Op. Cit.

Si bien no se puede sostener una relación determinista entre pobreza y violencia o, en este caso, pobreza y la pertenencia a una pandilla, los estudios han demostrado que la pobreza sí juega un papel importante. En este sentido, los jóvenes que se integran a las pandillas, por lo general, provienen de familias que luchan para poder sobrevivir y cuyas posibilidades de vivir una vida digna están limitadas por el bajo nivel de educación y el tipo de empleos que tienen los padres o responsables de los miembros de pandillas.<sup>82</sup>

El factor crucial no es solo la pobreza como tal, sino el hecho de que las personas pobres tienen menos recursos con los cuales subsistir y acceso muy reducido a los servicios básicos que mejoren su calidad de vida. Por lo tanto, el fenómeno de las pandillas se desarrolla en un contexto de desigualdad y exclusión social.<sup>83</sup> En este sentido, la problemática de las pandillas visualiza la crisis socioeconómica que aflige a la sociedad salvadoreña y en particular al sector de la juventud.

### **b) El entorno comunitario**

Un examen de las zonas geográficas donde las pandillas crecen y se fortalecen, pueden ser caracterizadas como zonas de alta densidad poblacional, con mala dotación de servicios básicos y bajos niveles de ingresos en los hogares.

Estas condiciones son el resultado de los procesos de crecimiento acelerado y poco planificado de las grandes ciudades, como San Salvador. Aunque un alto porcentaje de familias salvadoreñas ha sido ubicado tradicionalmente en las zonas rurales del país, diversos factores de carácter económico y político, como el deterioro de las condiciones de vida de las familias rurales y el conflicto armado, llevaron a lo largo de los años, a registrar una tendencia creciente de migración de familias hacia zonas urbanas.<sup>84</sup>

Hoy en día estas áreas ubicadas en las periferias de las principales ciudades del país, sobre todo de la capital, se caracterizan por la falta de espacios de recreación y esparcimiento, especialmente para el sector de juventud, y las precarias condiciones de vida de sus habitantes. Circunstancias que se dan no sólo por el crecimiento descontrolado de las ciudades, sino también por la falta de atención estatal.

Analistas han señalado que un adolescente que vive en un barrio con presencia de pandillas, tiene más probabilidades integrarse a uno de estos grupos que un joven que vive en una comunidad igualmente marginal, pero en la que no existen pandillas.<sup>85</sup> Aunque esta observación sigue siendo una posibilidad real, no toma en cuenta que las pandillas han llegado a caracterizarse por su alta movilidad. De hecho, existen comunidades que no poseen clicas pandilleriles, pero son visitadas por pandilleros de otros barrios. Por ello no son sólo los jóvenes que comparten su barrio con grupos pandilleriles los que son más propensos a integrarse a estos grupos, también otras comunidades pueden entrar en contacto con pandillas a través de estas incursiones, o cuando los jóvenes cruzan otras zonas, por ejemplo cuando los jóvenes retornan a su casa o se dirigen hacia su centro escolar.

### **c) La marginalización social**

Los entrevistados han señalado la exclusión social como un factor con más poder explicativo que la pobreza.<sup>86</sup> La exclusión social se refiere a condiciones como la precariedad socioeconómica, la cual suele traducirse en pocas oportunidades para la formación escolar y empleos dignos; las condiciones de abandono social en las cuales se encuentran las comunidades en donde viven los integrantes de pandillas;

<sup>82</sup> Cruz, José Miguel. "Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica." Op. Cit.:1155-1182.

<sup>83</sup> ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP. *Maras y pandillas en Centroamérica. Pandillas y capital social*. Vol. II. San Salvador, El Salvador: UCA Editores, 2004.

<sup>84</sup> Smutt, Marcela y Jenny Lissette E. Miranda. *El Fenómeno de las Pandillas en El Salvador*. Op. Cit.; ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP. *Maras y pandillas en Centroamérica. Pandillas y capital social*. Op. Cit.

<sup>85</sup> Cruz, José Miguel. "Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica." Op. Cit. pp. 1155-1182.

<sup>86</sup> Cruz, José Miguel y Nelson Portillo Peña. *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador. Más allá de la vida loca*. San Salvador, Op. Cit.; Cruz, José Miguel. "Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica." Op. Cit., pp. 1155-1182.



la marginación de las redes sociales convencionales que podrían evitar el ingreso de jóvenes en grupos que desafían el orden social establecido; la expulsión y/o deserción escolar; y la existencia de empleos mal remunerados o inexistentes.

Como varios estudios han señalado,<sup>87</sup> la mayor parte de los jóvenes pandilleros se encuentran fuera del sistema de las redes sociales más comunes, como el sistema educativo o el mercado laboral. En el caso de los pandilleros, la marginalización social es fortalecida por la discriminación generalizada en contra de ellos, como resultado del impacto que la violencia y las actividades delictivas de las pandillas han generado en la opinión pública salvadoreña. Un examen de la prensa nacional muestra como, en la mayor parte de los casos, el problema de la violencia se asocia con las pandillas.<sup>88</sup> Si esta línea noticiosa se combina con los discursos del gobierno, que suelen representar a las pandillas como un problema criminal, no es nada sorprendente que la actitud de muchos ciudadanos hacia estos grupos se convierta en un claro rechazo.

Haciendo hincapié en las redes sociales o el capital social que podría prevenir el ingreso de los jóvenes en las pandillas, merece la pena echar una mirada al caso de Nicaragua. En ese país, que también ha sufrido una prolongada historia de pobreza, desigualdad económica y marginación social, las pandillas juveniles no se han desarrollado de manera tan violenta y amplia como es el caso de El Salvador.<sup>89</sup> En Nicaragua, las redes sociales habrían contribuido a evitar que las pandillas asuman la forma que tienen en otros países de la región. Hay que destacar que en El Salvador, los Departamentos que cuentan con altos niveles de organización comunitaria, como lo son Chalatenango y Morazán, no han desarrollado grupos pandilleros o no han logrado establecerse, siendo lugares que reportan bajos niveles de violencia delincuencial a nivel nacional, (a pesar de los altos niveles de violencia intrafamiliar reportados).

#### **d) El factor de las drogas**

En primer lugar hay que exponer que la ubicación de Centroamérica, entre el norte consumidor de drogas y el sur productor de las mismas, convierte a la región en una de las zonas más expuestas al tráfico de drogas.<sup>90</sup> El problema del tráfico, comercialización y consumo de drogas ha crecido en el istmo en los últimos años, lo cual ha inundado las calles salvadoreñas de drogas y ha provocado que las mismas hayan disminuido su valor haciendo las sustancias más accesibles a la población. De hecho, un estudio de FUNDASALVA encontró que el grupo más vulnerable al consumo de sustancias psicoactivas es el de los adolescentes y jóvenes.<sup>91</sup>

En los lugares marcados por la pobreza y la marginación social, la disponibilidad y el consumo de drogas facilitan la vinculación de los jóvenes a las pandillas, en parte porque el consumo de drogas constituye una forma de recreación para algunas personas, y además porque las drogas encadenan ciertas dinámicas de violencia,<sup>92</sup> las cuales son aplicables al caso específico de las pandillas.

El consumo de algunas drogas genera estados de conciencia en donde es más fácil que los individuos pierdan el control y se vuelvan violentos. El estudio de Cruz y Portillo registró un aumento en el consumo de la cocaína,<sup>93</sup> mientras que estudios posteriores como *Barrio adentro*, confirmó un aumento en el consumo de drogas como el crack y lo relacionó con el nivel de violencia criminal.<sup>94</sup> El mismo estudio encontró

<sup>87</sup> *Ibíd.*; Santacruz Giralt, María y Alberto Concha-Eastman. *Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas*. Op. Cit.

<sup>88</sup> García y Martínez, citados en Cruz, José Miguel y Nelson Portillo Peña. *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador. Más allá de la vida loca*. Op. Cit., p. 21.

<sup>89</sup> Bellanger, Wendy. "La sociedad civil ante la violencia juvenil en Nicaragua," en Cruz, José Miguel, ed. *Maras y pandillas en Centroamérica. Las respuestas de la sociedad civil organizada*. Op. Cit.

<sup>90</sup> Moser, Caroline y Ailsa Winton. "Violence in the Central American Region: Towards an Integrated Framework for Violence Reduction." Working Paper 171. Londres, Reino Unido: Overseas Development Institute, 2002.

<sup>91</sup> FUNDASALVA (2004), citada por Cruz, José Miguel. "Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica." Op. Cit., p. 1170.

<sup>92</sup> Del Olmo, citado por Cruz, José Miguel. "Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica." Op. Cit. p. 1171.

<sup>93</sup> Cruz, José Miguel y Nelson Portillo Peña. *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador. Más allá de la vida loca*. Op. Cit.

<sup>94</sup> Santacruz Giralt, María y Alberto Concha-Eastman. *Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas*. Op. Cit.

que uno de los factores, de los jóvenes para ser víctimas de la violencia en manos de otros pandilleros era el consumo de drogas. Esto muestra que el consumo de cierto tipo de drogas no sólo convierte a los jóvenes en victimarios, sino también en víctimas, introduciéndolos en un interminable círculo de violencia: la violencia resulta de la intoxicación de ciertas sustancias, pero también debido a que la dependencia física y psicológica generada por la drogadicción, que obliga a los pandilleros consumidores de drogas, a reclamar más recursos para mantener las adicciones. Esos recursos se obtienen a través de las actividades delincuenciales.

Estudios anteriores han afirmado que en el caso de las pandillas, las drogas han generado economías criminales, en donde el uso de la violencia sirve para controlar la comercialización de las sustancias.<sup>95</sup> Aunque no se puede negar que este tipo de actividades haya ocurrido hasta cierto nivel, el vínculo entre drogas y violencia así como los actores involucrados no han sido investigados. Por lo tanto, la problemática no se presta a mayores generalizaciones, sobre todo se ha de ser cuidadoso en relacionar a las pandillas con el narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado. Aunque algunos pandilleros colaboren con miembros de dichas estructuras criminales.

### e) **Una cultura de la violencia**

Varios estudios resaltan la guerra civil de El Salvador como uno de los factores posibilitadores de las pandillas, si bien el conflicto armado deterioró las ya precarias condiciones sociales, económicas y políticas vigentes en aquella época, también obligó a grandes cantidades de personas a moverse dentro y fuera de El Salvador, lo cual generó grandes hacinamientos en muchas comunidades urbanas donde el espacio resultó insuficiente para la población. Además, la guerra dejó circulando una gran cantidad de armas que se mantuvieron en manos de civiles.

El aprendizaje de la violencia de parte de jóvenes es considerada una de las mayores herencias del conflicto bélico, aunque la mayoría de los pandilleros de la actualidad no fueron entrenados en el uso de armas y técnicas de guerra, el estudio de Cruz y Portillo encontró que uno de cada diez pandilleros participó directamente en el conflicto armado salvadoreño, ya sea como combatiente guerrillero, efectivo del ejército o colaborador de alguno de los brazos militares de la izquierda. La participación en el conflicto fue mayor en la población masculina que en la femenina.<sup>96</sup> Aunque muchos jóvenes no fueron combatientes, si vivieron el conflicto armado durante su infancia; además muchos de los actuales pandilleros no puedan haber sufrido la guerra en forma directa, pero han sido educados y socializados en manos de adultos cuya vida ha sido marcada por la inseguridad y violencia extrema de ese período.<sup>97</sup>

Es importante reconocer que el conflicto armado sirvió para reforzar la cultura de violencia que ha existido en la sociedad salvadoreña durante décadas. Esto no significa que los salvadoreños tiendan a la violencia por predisposición cultural o genética. Más bien, el concepto de “**cultura de violencia**” refiere a un sistema de normas, valores y actitudes que posibilitan, estimulan y legitiman el uso de la violencia en las relaciones sociales e interpersonales.<sup>98</sup> Este sistema normativo que, en el caso salvadoreño, tiene su referente en el autoritarismo; en la represión como forma de control social; en el irrespeto a los derechos humanos de la mayoría para privilegiar los intereses de las minorías poderosas; y en el uso de las armas como instrumento de disuasión, defensa, y protección, se está manifestando y reproduciendo en todos los ámbitos de interacción de las personas, tanto privados como públicos. La violencia ha tenido diferentes rostros: social, político y criminal, pero se ha extendido por la sociedad salvadoreña desde hace mucho tiempo.

<sup>95</sup> Cruz, José Miguel. “Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica.” Op. Cit., p. 1170.

<sup>96</sup> Cruz, José Miguel y Nelson Portillo Peña. *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador. Más allá de la vida loca.* Op. Cit.

<sup>97</sup> ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP. *Maras y pandillas en Centroamérica.* Op. Cit.

<sup>98</sup> Martín-Baro, citado por ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP. *Maras y pandillas en Centroamérica.* Op. Cit.

La violencia cotidiana que ha permitido que generaciones de jóvenes crezcan y se socialicen en un entorno que favorece el uso de la agresión para resolver conflictos, facilita el uso de la violencia que implica la afiliación pandilleril. Los primeros estudios afirman que la mayoría de los jóvenes que se integraron a pandillas crecieron en ambientes domésticos en donde el maltrato y el castigo físico eran la norma para criarlos y educarlos.<sup>99</sup> La violencia impartida de esta manera es, a su vez, transmitida entre y dentro de las pandillas. Así, los jóvenes que no han sido expuestos a la violencia extrema previamente, también terminan por aceptar la legitimidad del uso de la violencia.

#### **f) La migración y la transculturación**

La migración constituye uno de los factores que ha sido mencionado con más frecuencia como causa del surgimiento y desarrollo de las pandillas en su forma actual.<sup>100</sup> Este hecho es fundamental en la dinámica de las pandillas, debido que muchas de sus características particulares se deben a la importación de valores, actividades y, generalmente, un modelo de grupo y una cultura distinta.

Durante el mencionado conflicto armado vivido durante doce años en El Salvador, muchos salvadoreños se vieron obligados a salir del país y se dirigieron especialmente a Estado Unidos, para proteger su vida y tratar de mejorar su situación económica. Esto dio lugar a que cientos de jóvenes salvadoreños inmigrantes crecieran en las calles de las ciudades estadounidenses, especialmente Los Ángeles, y se integraran a las diversas pandillas existentes.

El retorno de unos y la deportación de otros, incluso personas con record delictivo, ha difundido un modelo cultural particular, expresado sobre todo en otras formas de vestir, de comunicarse y de comportarse, las cuales han sido adoptadas por los jóvenes pandilleros salvadoreños. Si bien las maras en El Salvador no son simplemente una idea importada de EEUU, la migración y las deportaciones de pandilleros han contribuido a la evolución del fenómeno.

Una serie de encuestas llevadas a cabo con pandilleros en El Salvador, señalaron que cerca del 15% de los pandilleros ha estado en los Estados Unidos y que la gran mayoría de ellos se ha integrado a la pandilla en las calles salvadoreñas.<sup>101</sup> Aunque estos datos podrían haber sufrido cambios en los últimos años, debido al aumento de las deportaciones de pandilleros, las cifras muestran que las pandillas en El Salvador, si bien no son grupos exclusivamente conformados por jóvenes deportados o emigrados, se han visto fuertemente influenciados por las experiencias de ellos.

#### **g) El entorno familiar**

La familia es generalmente considerada uno de los principales espacios socializadores y formadores de la personalidad de sus miembros, que determina en buena medida, las posibilidades de que un joven que vive en un ambiente de violencia y marginalización se convierta o no en pandillero.<sup>102</sup> El impacto de las familias sobre los jóvenes que se integran a las pandillas es diverso, a diferencia de afirmaciones generalizadas que atribuyen el crecimiento de las pandillas a la desintegración familiar o a la existencia de familias monoparentales, parece ser que la problemática esta relacionada más bien con la calidad de las relaciones familiares.<sup>103</sup>

<sup>99</sup> Cruz, José Miguel. "Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica." Op. Cit., pp. 1155-1182.

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> Cruz, José Miguel y Nelson Portillo Peña. *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador. Más allá de la vida loca.* Op. Cit.; Santacruz Giralt, María y Alberto Concha-Eastman. *Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas.* Op. Cit.

<sup>102</sup> Cruz, José Miguel. "Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica." Op. Cit., p. 1170; Smutt, Marcela y Jenny Lissette E. Miranda. *El Fenómeno de las Pandillas en El Salvador.* Op. Cit.

<sup>103</sup> Cruz, José Miguel y Nelson Portillo Peña. *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador. Más allá de la vida loca.* Op. Cit.; Smutt, Marcela y Jenny Lissette E. Miranda. *El Fenómeno de las Pandillas en El Salvador.* Op. Cit.

Es cierto que muchos pandilleros provienen de familias desintegradas. El estudio de Cruz y Portillo encontró que el 28.3% de los pandilleros entrevistados vivían con alguno de sus padres, la mayoría fundamentalmente la madre, mientras que el 24.3% dijo vivir con ambos padres. El resto de pandilleros consultados dijo que vivía con amigos (22.4%), con otros familiares (14.2%) o con otras personas (10.8%).<sup>104</sup>

Aunque estas cifras muestran un panorama bastante amplio, sí señalan que el porcentaje de integrantes que viven con sus dos padres no es insignificante. Es más preciso afirmar que los pandilleros provienen de familias disfuncionales en donde las relaciones entre sus miembros no funcionan de manera adecuada y formativa para los hijos. Esto puede significar que los padres o encargados no se ocupan adecuadamente de las necesidades de sus hijos, ya sea porque no les importan o porque deben trabajar tanto que apenas logran prestarles atención a sus hijos; o porque las relaciones entre padres e hijos se basan en el irrespeto, la agresión y hasta violencia.

Es importante enfatizar este último aspecto, según los estudios llevados a cabo en la mayoría de familias de las cuales provienen los pandilleros, el ejercicio de la violencia constituye un aspecto de la vida cotidiana. Por ejemplo, *Barrio adentro* encontró que del total de pandilleros entrevistados, solamente el 16.3% dijo que nunca había sido castigado físicamente en su propio hogar.<sup>105</sup> Esto significa que no solamente los niños y adolescentes crecen en un entorno donde la violencia se ha vuelto normal, sino también que los jóvenes están preparados a usar, y también sufrir, más violencia dentro de las pandillas; la diferencia para muchos es que en el ambiente de pares la violencia conlleva respeto y poder.

Muchos pandilleros no parecen haberse incorporado a una pandilla explícitamente por haber tenido problemas con su grupo familiar, aunque esta situación impulsa a muchos pandilleros a incorporarse a una. Sin embargo, muchas veces la problemática familiar no se manifiesta sólo por la existencia de ciertas dinámicas familiares, como el rechazo por parte de los padres, la violencia intrafamiliar o el trabajo infantil, sino por la ausencia de elementos fundamentales en la relación padres-hijos. Dichos elementos incluyen la falta de calidez emocional, el bajo nivel de comunicación con los padres, la ausencia de modelos para seguir, la falta de orientación, la ausencia total o parcial de supervisión y cuidado por parte de los padres, la poca estimulación afectiva, entre otras cosas. En este sentido, para muchos jóvenes la ausencia de modelos positivos, tanto en el hogar, como en la comunidad, la escuela y en la sociedad, les lleva a considerar a las pandillas como una opción de recreación atractiva, a pesar del riesgo a la propia vida que esto implica.<sup>106</sup>

Sin embargo, no se trata de achacar la culpa, por el crecimiento de las pandillas, a la institución de la familia como tal. Más bien, es importante reconocer las razones que llevan a muchas familias salvadoreñas a encontrarse en situaciones que perjudican las relaciones en el propio hogar. Por un lado, gran parte de las familias son extendidas y el nivel de asistencia y cuidado para cada miembro es muy reducido. Aun más importante, en muchas familias salvadoreñas los padres son vendedores u obreros y trabajan largas jornadas, pasando así prácticamente todo el día fuera de la casa. En otros casos, se trata de madres solteras que han sido abandonadas por su marido y tienen que trabajar para mantener a sus hijos, teniendo más dificultades para dividir su tiempo y dedicarles la atención adecuada a sus hijos. Por lo tanto, se puede afirmar que parte de la problemática que envuelve a la familia salvadoreña es de orden estructural. Este aspecto es muy importante en la búsqueda de una solución a la violencia juvenil.

---

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> Santacruz Giralt, María y Alberto Concha-Eastman. *Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas*. San Salvador, El Salvador: IUDOP & OPS, 2001.

<sup>106</sup> Smutt, Marcela y Jenny Lissette E. Miranda. *El Fenómeno de las Pandillas en El Salvador*. Op. Cit.

## h) Un sistema educativo excluyente

Los estudios que recogieron las principales características sociales de los pandilleros señalan que la mayoría de estos jóvenes han pasado por el sistema escolar y tienen varios años de escolaridad.<sup>107</sup> Por ejemplo, el estudio de Santacruz y Concha-Eastman mostró que casi el 75% de los jóvenes que estaban afiliados a pandillas en el AMSS en el año 2000, había estudiado hasta noveno grado y que solamente el 3% nunca había ingresado a una escuela.<sup>108</sup>

La otra característica de los pandilleros salvadoreños es que la mayoría deja de estudiar en algún momento. La investigación de Cruz y Portillo indicó que el 76% de los pandilleros no se encontraba estudiando durante el periodo de su incorporación a la pandilla.<sup>109</sup> Para 2001, ese porcentaje era del 92.3%.<sup>110</sup> Estos datos, combinados con recientes entrevistas llevadas a cabo con pandilleros,<sup>111</sup> sugieren que el proceso de afiliación a las pandillas desata procesos que terminan con la expulsión o la deserción del sistema escolar.

A esto se puede agregar que los jóvenes cuya situación social puede llevarlos a integrarse a una pandilla, generalmente provienen de hogares en donde la economía familiar muchas veces no permite financiar el proceso educativo de los hijos, o les obliga a asumir responsabilidades laborales de sostenibilidad familiar pero que los alejan de la escuela.

## i) Falta de oportunidades laborales

Una encuesta del 2001 destaca los altos niveles de desempleo entre los pandilleros y así confirma las conclusiones de estudios anteriores. Según *Barrio adentro*, solo el 17.6% de los pandilleros consultados tenía un trabajo, y de ellos solamente el 10% tenía un empleo estable, aunque sólo en el 10% de los casos se trataba de un empleo de tiempo completo.<sup>112</sup>

En el caso de los pandilleros, la falta de formación y oportunidades de trabajo es importante por dos razones: en primer lugar, es precisamente la ausencia de tales oportunidades que lleva a muchos jóvenes a integrarse a una pandilla; en segundo lugar, la discriminación contra los pandilleros tanto en el sistema escolar como en el mercado laboral dificulta la reinserción de estos jóvenes, lo cual, a su vez, fortalece su asociación con las pandillas.

En un contexto de crisis socio-económico generalizado, la búsqueda de empleos dignos y bien remunerados, con independencia que se trate de jóvenes pandilleros, es limitada por la escasez de oportunidades y desigual redistribución de los recursos. Sin embargo, las pandillas contribuyen a la supervivencia de sus miembros, generalmente mediante el ejercicio de diversas actividades criminales. El hecho de que estos grupos ofrecen una serie de recursos que no suelen estar al alcance de muchos jóvenes en otros ambientes (sobre todo dinero conseguido de manera fácil), combinado con la falta de oportunidades en el país, obstaculiza cualquier intento de convencer a los pandilleros de dejar una vida llena de violencia y el riesgo constante de morir, por una realidad que ofrece pocas opciones de vida y trabajos mal remunerados.

<sup>107</sup> Cruz, José Miguel y Nelson Portillo Peña. *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador: Más allá de la vida loca*. Op. Cit.; Santacruz Giralt, María y Alberto Concha-Eastman. *Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas*. Op. Cit.

<sup>108</sup> *Ibid.*

<sup>109</sup> Cruz, José Miguel y Nelson Portillo Peña. *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador: Más allá de la vida loca*. Op. Cit.

<sup>110</sup> Santacruz Giralt, María y Alberto Concha-Eastman. *Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas*. Op. Cit.

<sup>111</sup> Carranza, Marlon. "Detención o muerte: Hacia donde van los "pandilleros" de El Salvador," en Luke Downey, ed. *Ni guerra ni paz: comparaciones internacionales de niños y jóvenes en violencia armada organizada*. Río de Janeiro, Brasil: Viveiro de Castro Editora, 2005.

<sup>112</sup> Santacruz Giralt, María y Alberto Concha-Eastman. *Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas*. Op. Cit.

Un trabajo estable y adecuadamente remunerado constituiría una posibilidad real que les permitiría a los pandilleros modificar sustancialmente su estilo de vida, y sería un requisito indispensable para cualquier proyecto de rehabilitación dirigido a aquellos pandilleros que quieren abandonar la violencia. Esto presupone una economía que crea oportunidades laborales y salarios mínimos que superen considerablemente los actuales niveles de vida, permitiendo una vida digna, evitando que más jóvenes se integren a pandillas o emigren a los Estados Unidos en búsqueda de oportunidades que El Salvador les niega.

### 2.3 Observaciones

Una problemática social como el fenómeno de las pandillas, necesariamente tiene un carácter dinámico, ocasionando cambios que están relacionados no sólo con los mismos jóvenes que participan en el fenómeno, sino también con el contexto social, económico, y político. Cualquier observador de la situación en El Salvador llegará a la conclusión, que en el lapso de los últimos años, la problemática de las pandillas se ha vuelto más complejo y más difícil de resolver. Como demostró *Barrio adentro*, en un análisis comparativo con el estudio anterior de Cruz y Portillo, los jóvenes pandilleros en el AMSS se habían vuelto más violentos y consumían más drogas.

Existen pandilleros, sobre todo aquellos con mayor edad y madurez, que quieren “calmarse”, es decir abandonar ciertas prácticas como el uso de la violencia y el consumo de drogas. Otros prefieren seguir siendo pandilleros activos, incluso cuando han superados los 30 o 40 años, debido a que se encuentran en posiciones de liderazgo dentro de las pandillas. Es aquí donde las recientes transformaciones habrían tenido su mayor impacto, en el sentido de que aún existe un vínculo entre ciertos pandilleros y actores del crimen organizado, especialmente del narcotráfico.

Existen obvias limitaciones en la información respecto de las transformaciones de las pandillas y sus vínculos con la criminalidad organizada. Muchos analistas han llegado a sus conclusiones en base a meras observaciones de la situación coyuntural del país. Si bien existe claridad de las transformaciones en los pandilleros por las políticas del Plan Mano Dura, específicamente en su forma de vestir y de dejar de tatuarse.<sup>113</sup> Resulta más difícil precisar cuáles son los factores que han provocado el aumento de la violencia, aparentemente ejercida por pandilleros, y cual es el grado de colaboración entre las pandillas juveniles y el crimen organizado en El Salvador.

Tradicionalmente los discursos oficiales en El Salvador han etiquetado las acciones de las pandillas como actos terroristas, y los mismos grupos como estructuras del crimen organizado. El ejemplo más evidente en este sentido se encuentra en el mencionado discurso del Presidente de El Salvador pronunciado ante las Naciones Unidas en el mes de septiembre de 2006. La idea de que las pandillas se han convertido en grupos del crimen organizado parece haber sido aceptada por analistas gubernamentales del tema,<sup>114</sup> lo cual atestigua la superficialidad del análisis.

En este contexto, se formulan dos observaciones: en primer lugar las acciones violentas de las pandillas cobran sus víctimas entre la población salvadoreña ocasionando un sentimiento de inseguridad, sin embargo aunque estos actos puedan ocasionar sentimientos de “terror”, hay que clasificarlos como crímenes comunes y no como actos terroristas, los cuales son generalmente considerados como una forma de violencia política y/o religiosa. No cabe duda que los pandilleros no tienen objetivos de esta naturaleza. En segundo lugar existe una mayor inclinación de parte de pandilleros hacia actividades criminales, incluyendo la venta de

<sup>113</sup> Cruz, José Miguel y Marlon Carranza. “Pandillas y políticas públicas: el caso de El Salvador,” Op. Cit.

<sup>114</sup> Por ejemplo, Cruz, José Miguel. “Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica.” Op. Cit., pp. 1155-1182.

drogas, lo que evidencia las prioridades de los grupos de pandilleros, pero no necesariamente significa que se han convertido en grupos del crimen organizado.

Los estudios anteriores indicaron que la mayoría de pandilleros posee expectativas de cara al futuro, como cualquier otro joven salvadoreño, sobre todo educación, un trabajo estable, y una familia. Muchos desearían “calmarse”, es decir dejar los aspectos más negativos y perjudiciales de la vida pandilleril como lo son las drogas y la violencia. Sin embargo, el “calmarse” es una condición que cierra el abanico de posibilidades que la pandilla ofrece, incluyendo dinero. Si un pandillero encuentra posibilidades alternativas que le permitan sobrevivir, pueden llegar a apaciguarse. Es en este sentido que hay que entender los repetidos llamados por un acceso universal a una educación de alta calidad como por la creación de oportunidades laborales dignas.

En un análisis de una problemática social tan compleja y diversa como son las pandillas juveniles es importante evitar ciertas generalizaciones. Este informe insiste en que las pandillas constituyen un problema social más que uno de naturaleza criminal, aunque muchos jóvenes pandilleros llegan a cometer actos delictivos y/o violentos, por voluntad o por obligación, las dinámicas dentro de las pandillas no deben servir para ocultar las condiciones sociales y los procesos humanos que llevan a estas personas a integrarse a una pandilla.

Si bien los autores de este estudio creen firmemente en la necesidad de abordar las causas sociales que están a la raíz del problema, también reconocen que existen jóvenes que han optado por la vida pandilleril y no quieren abandonarla. Las autoridades salvadoreñas, en vez de retomar de forma objetiva las críticas de su política antipandillas, suelen acusar a los defensores de derechos humanos de ser defensores de criminales.

### III. LAS RESPUESTAS ESTATALES A LA PROBLEMÁTICA DE LA VIOLENCIA JUVENIL

---

“Nada se pierde con la paz, todo se puede perder con la guerra. Por eso, lo más racional y eficaz es que el gobierno use su fuerza moral y coactiva, no para defender la violencia estructural de un orden injusto, sino para garantizar un estado verdaderamente democrático.”

(Monseñor Oscar Romero, Cuarta Carta Pastoral, agosto de 1979)

#### 3.1 Las respuestas del gobierno central

Un problema tan grave y multifacético como lo es la violencia juvenil, requiere de medidas inmediatas e integrales que responden a la naturaleza y las causas de este fenómeno. Este apartado aborda las iniciativas estatales en el marco de la violencia juvenil, específicamente la de las pandillas. Para este fin, el documento examina las respuestas articuladas por la actual Administración (2004-2009) y el gobierno antecesor (1999-2004), dado que en aquel período se formularon, por primera vez, medidas dirigidas explícitamente a la desarticulación de las pandillas, a pesar de que estos grupos han existido, en su actual forma, por más de una década.

La actitud gubernamental frente a las pandillas se ha traducido en políticas de control y represión, orientadas al endurecimiento de las leyes y a privilegiar la privación de la libertad sobre las estrategias de prevención, rehabilitación y reinserción social. Aunque el actual gobierno ha demostrado su apoyo retórico para estas últimas medidas, el alcance de este estudio no permitió un análisis exhaustivo de las políticas represivas, denominadas: Plan Mano Dura y Plan Súper Mano Dura con su base legislativa.<sup>115</sup> Sin embargo, una breve discusión de los rasgos principales de estos planes y de su impacto, no sólo nos lleva a una valoración de la actual política gubernamental y sus principales defectos, sino también ayuda a identificar los vacíos en las respuestas estatales, los cuales el gobierno debe llenar para reducir de manera significativa la violencia juvenil.

##### 3.1.1 El gobierno del presidente Francisco Flores, período (1999-2004).

###### El Plan Mano Dura

A pesar de que la violencia juvenil, en general, y las pandillas, en particular, habían constituido por varios años una preocupación de los salvadoreños, no es hasta julio de 2003 que las respuestas gubernamentales a estas problemáticas cobraron carácter de política gubernamental. Es en ese período que el gobierno decidió implementar el Plan Mano Dura, el cual esencialmente declaró la guerra a las pandillas y fue justificado a partir del auge delincencial en el que se les atribuía la mayor responsabilidad a estos grupos. Este plan, se caracterizó por la captura masiva e indiscriminada de jóvenes que pertenecían o tenían aspecto de pandilleros en barrios populosos y marginales, y se desarrolló entre julio de 2003 y agosto de 2004. Durante este período, y amparadas en dos legislaciones especiales y temporales señaladas como inconstitucionales, que estuvieron dirigidas a penalizar la pertenencia a las pandillas, se realizaron aproximadamente 19,275 capturas,<sup>116</sup> en las que se detuvieron en varias oportunidades a los mismos jóvenes, debido a que muchos

<sup>115</sup> Para mayor información, ver FESPAD. *Informe Anual Sobre Justicia Penal Juvenil, El Salvador, 2003*. San Salvador, El Salvador: FESPAD Ediciones, 2004, capítulo IV; FESPAD. *Informe Anual Sobre Justicia Penal Juvenil, El Salvador, 2004*. San Salvador, El Salvador: FESPAD Ediciones, 2005, capítulo II.

<sup>116</sup> FESPAD. *Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador, 2004*. San Salvador, El Salvador: FESPAD Ediciones, 2005, p. 13.



de ellos eran recapturados inmediatamente después de haber sido liberados por los jueces por la falta de pruebas que sustentaran las acusaciones.

## **La Ley Antimaras**

La primera legislación, conocida como Ley Antimaras, entró en vigencia tres meses después del anuncio del Plan y tuvo una duración de ciento ochenta días, período en el cual se generó un intenso debate, en un inicio entre el Órgano Ejecutivo y el Legislativo; y posteriormente entre el Órgano Ejecutivo y el Judicial, en donde el primero acusó al segundo de ponerse de lado de los delincuentes, debido a que los jueces se negaron a aplicar la ley porque consideraron que contravenía la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por El Salvador. Esta posición, así como la falta de pruebas que caracterizaron muchos de los casos que presentaron la PNC y la Fiscalía General, generó que más del 95% de los detenidos fueran sobreseídos,<sup>117</sup> situación que supuso en serio cuestionamiento a la efectividad policial y la eficacia del sistema judicial.

A pesar de que la primera Ley Antimaras se declaró inconstitucional, el Órgano Legislativo aprobó, poco después de finalizada su vigencia, una segunda legislación denominada Ley para el Combate de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales, la cual tuvo una duración de tres meses. Su contenido era similar al de la primera, y expertos le señalaron vicios e inconsistencias jurídicas semejantes a los que adolecía la legislación anterior.<sup>118</sup>

### **3.1.2 El gobierno del presidente Antonio Saca, período (2004-2009).**

No obstante los pobres resultados obtenidos por el Plan Mano Dura en términos del control de la violencia, la cual en vez de reducirse se incrementó, logró capitalizar un importante apoyo popular, en especial porque su continuidad constituyó una de las principales promesas del actual Presidente de la República durante la campaña electoral. De esta forma la actual Administración que tomó posesión en junio de 2004 continuó con la estrategia de persecución policial, a través del Plan Súper Mano Dura, el cual fue lanzado el 30 de agosto de 2004.

## **El Plan Súper Mano Dura**

Esta iniciativa gubernamental, que fue presentada como un plan integral, incluyó en su parte punitiva los operativos policiales denominados Puño de Hierro y como elementos novedosos los Planes Mano Amiga para la prevención y Mano Extendida para la rehabilitación. Las operaciones Puño de Hierro contemplaron la identificación de pandilleros, allanamientos de viviendas, capturas y patrullajes en zonas de presencia pandilleril durante los cuales la PNC utilizó la fuerza y cometió graves abusos a los derechos humanos.

En el marco de este Plan, desde septiembre de 2004 hasta agosto de 2005, la PNC capturó a más de 14.000 pandilleros, la mayoría detenidos en reiteradas ocasiones.<sup>119</sup> Semejante a su antecesor, el Plan Súper Mano Dura resultó una estrategia ineficiente, no logrando disminuir la tasa de homicidios y, al contrario, exacerbando las confrontaciones entre las pandillas. Aunque el Plan ha sido suspendido, aparentemente

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>118</sup> Ver FESPAD. *Informe Anual Sobre Justicia Penal Juvenil, El Salvador, 2003*. San Salvador, El Salvador: FESPAD Ediciones, 2004.

<sup>119</sup> Aguilar, Jeannette y Lissette Miranda. "Entre la articulación y la competencia: las respuestas de la sociedad civil organizada a las pandillas en El Salvador," en Cruz, José Miguel, ed. *Maras y pandillas en Centroamérica. Las respuestas de la sociedad civil organizada*. Op. Cit., p. 62.

en respuesta a la lluvia de críticas de la política gubernamental y del accionar de la policía, en realidad las operaciones policiales siguen en el marco del Plan Maestro de Seguridad, el cual fue implementado a partir del dos mil seis por el gobierno del Presidente Antonio Saca, sin que existieran mayores diferencias con políticas públicas anteriores.

Para abordar las áreas de prevención, rehabilitación y reinserción de jóvenes pandilleros, se formularon los Planes Mano Amiga y Mano Extendida, cuya coordinación se le asignó a la Secretaría de la Juventud y cuyos resultados serían derivados de las conclusiones y recomendaciones que surgieron de las mesas de concertación, convocadas por el Ministerio de Gobernación en junio y julio de 2004 y en las cuales participaron diversos actores gubernamentales y no gubernamentales relacionados con la problemática para analizar y dar respuesta a la violencia juvenil. Antes de analizar estos componentes alternativos a la represión, daremos un resumen de los resultados de las mesas de consulta y las reacciones subsiguientes del gobierno a las propuestas. Esto para ilustrar la actitud del actual gobierno tanto hacia la posición crítica de la sociedad civil como acerca de las medidas sociales requeridas para enfrentar la violencia juvenil y las pandillas.

## **Las mesas de concertación del 2004**

### *Resultados del trabajo de las mesas*

Tres grandes mesas de trabajo fueron conformadas: la primera dedicada a las reformas a la legislación penal juvenil; la segunda al tema de las reformas penales, procesales penales y penitenciarias; y la tercera a la prevención, rehabilitación y reinserción. Esta última mesa fue dividida a su vez en cuatro grupos: dos dedicados a abordar el tema de la prevención; uno al de rehabilitación; y otro a la reinserción.

### **Mesa 1: Legislación Penal Juvenil**

Esta mesa acordó poner en marcha una serie de reformas a la legislación penal juvenil y formuló una cantidad de recomendaciones, tanto para el funcionamiento del sistema penal juvenil como para el trabajo de las otras mesas.

Las siguientes son algunas de las principales reformas acordadas por la mesa:

- Cambiar el nombre de la existente “Ley del Menor Infractor” a la “Ley Penal Juvenil”.
- Se autoriza de forma excepcional la publicación de datos sobre la imagen e identidad del menor.
- Creación de un registro policial con control de la Fiscalía General de la República y del sistema judicial.
- Se avanza en el reconocimiento y protección de los derechos de la víctima.
- Se precisa que los centros de resguardo son responsabilidad del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral a la Niñez y la Adolescencia (ISNA).
- Creación de un centro de internamiento intermedio.

### **Mesa 2: Legislación Penal, Procesal Penal y Penitenciaria**

El propósito de esta mesa era acordar las reformas a la legislación penal, procesal penal y penitenciaria necesarias para hacer frente al fenómeno de la violencia y la delincuencia, particularmente juvenil. Tal como aconteció en la mesa de reformas a la legislación penal juvenil, aquí también se acordó no crear ninguna legislación especial y avanzar más bien en las reformas a la legislación penal y procesal penal.

Se acordaron reformas a la legislación y se crearon nuevas figuras delictivas. Dentro de los acuerdos alcanzados vale la pena mencionar la modificación de los siguientes delitos:

- Delito de agrupaciones ilícitas.
- Delito de la utilización u ocupación ilegal de inmuebles.
- Delito de desórdenes públicos.
- Delito de la conducción temeraria de vehículo de motor.
- Derechos de la víctima en el proceso.

La reforma penal más importante fue mantener como delito penal las agrupaciones ilícitas. Se estableció que cualquier persona que perteneciera a este tipo de agrupaciones sería sancionada con prisión de tres a cinco años, y en el caso de jefes y cabecillas la sanción sería prisión de seis a nueve años.

### **Mesa 3: Prevención, Rehabilitación y Reinserción**

Esta mesa se ocupó de los temas de prevención, rehabilitación y reinserción. Para abordar lo relacionado con la prevención se crearon dos grupos de trabajo. A continuación se destacan sus principales aportes.

#### **Grupo A: Prevención**

El objetivo general de todo el proceso consistió en construir una propuesta integral de atención a la violencia social y políticas públicas de prevención, rehabilitación y reinserción, basándose en los siguientes ejes: rol institucional; aspecto social; marco legal; coordinación y articulación institucional y recursos financieros necesarios. Luego se definió el objetivo específico de la mesa de prevención como el de contar con una política integral de prevención de la violencia social y delincuencia, con énfasis en los sectores vulnerables. Los aportes principales de esta mesa se pueden resumir de la siguiente manera:

- La política de prevención de la violencia y de la delincuencia deberá ser una política de Estado basada en la concertación interinstitucional y social de todos los sectores, en su formulación, ejecución y evaluación.
- Para avanzar en la definición y ejecución de una política de prevención es necesario promover la solidaridad social y el surgimiento de una nueva cultura tributaria.
- En materia de educación, es necesario revisar el sistema educativo, crear la beca escuela y el programa escuela solidaria, entre otros.

#### **Grupo B: Prevención**

Para este grupo el objetivo de su trabajo fue el de construir una propuesta de política integral de prevención de la violencia. Identificó cuatro áreas de trabajo y definió los objetivos específicos del grupo en correspondencia con cada una de las áreas propuestas.

#### **Grupo C: Rehabilitación**

Este grupo elaboró una política nacional para la rehabilitación de las personas que pertenecen a pandillas juveniles. Se estableció que la política debe, entre otros:

- Impulsar la integralidad de los programas de rehabilitación a fin de atender las diversas causas originarias del fenómeno.
- Fomentar la participación de la comunidad en los procesos de tratamiento para facilitar la rehabilitación y reinserción de la población meta.

#### **Grupo D: Reinserción**

Para este grupo el objetivo general del proceso fue construir una propuesta integral de atención a la

violencia social y delincencial, mediante legislación y políticas públicas de prevención, rehabilitación y reinserción en base a 5 ejes: rol institucional; aspecto social; marco legal; coordinación y articulación institucional y compromisos presupuestarios. El grupo señaló los objetivos específicos y las posibles actividades para cada objetivo entre las que encuentran:

- Elaborar políticas públicas que garanticen la reinserción de personas sujetas a la Ley Penal Juvenil, en conflicto con la ley que han cumplido sus medidas satisfactoriamente incorporándolos al sector productivo o al sistema educativo, evitando la reincidencia. Actividades sugeridas: refuerzo presupuestario al ISNA, creación de centros juveniles, separar a los internos mayores de edad que están en centros de menores, entre otras.
- Elaborar políticas públicas que garanticen la inclusión de los internos del sistema penitenciario o de los infractores que han completado el tratamiento establecido en forma satisfactoria o han sido favorecidos con un beneficio penitenciario, incorporándolos al sector productivo o al sistema educativo, evitando así la reincidencia. Actividades sugeridas: propiciar centros y programas alternativos, programas de formación empresarial y de acceso a créditos.

### *Propuestas de lineamientos generales*

Las líneas generales que se propusieron para la construcción de una política integral fueron las siguientes:

- **La política de prevención de violencia como pacto de Estado.** Se trata de que la política de prevención de la violencia supere realidades coyunturales, institucionales, partidarias etc., para convertirla en un programa de nación.
- **Integralidad de los programas.** La integralidad de las intervenciones no significa que una intervención o programa debe abarcarlo todo; mas bien, de lo que se trata es que los programas o proyectos centren su actuación en los factores de riesgo más sensibles y que, además puedan ser compatibles y complementarios con otras iniciativas.
- **Coordinación interinstitucional.** Existe mucha dispersión de esfuerzos y acciones. La política de prevención de la violencia debe asumir el riesgo de proponer un esquema de coordinación multisectorial e integrador con el que la mayoría de las instituciones se sientan identificadas.
- **Intervención directa en las comunidades.** Otro lineamiento de política está referido al énfasis que deben tener los enfoques socio-comunitarios. Los esfuerzos más consistentes de las intervenciones deben ubicarse en la órbita de las realidades y contextos inmediatos de los ciudadanos, es decir, en sus propios lugares de residencia.
- **Asignación presupuestaria específica.** La lógica que opera para, las reformas penales o la implementación de planes policiales, por ejemplo, no funciona igual para los programas de prevención social de violencia. No al menos en la parte financiera. Pareciera ser que la inversión en lo social se visualiza como una carga, sin ningún valor agregado.
- **Mejoramiento de la infraestructura socio-comunitaria.** Otro lineamiento de política puede ser formulado en términos de una apuesta decidida por mejorar, rehabilitar o construir infraestructura socio-comunitaria, entendiéndose parques, casas comunales, canchas deportivas, muros perimetrales.
- **Reforzar las experiencias nacionales.** La política debe potenciar y replicar las experiencias nacionales que ya cuentan con capacidades instaladas y que no requieren de andamiajes administrativos nuevos y costosos.
- **Sinergia entre los niveles de intervención: comunitario, municipal y nacional.** Se propone un lineamiento de política que favorezca la confluencia de esfuerzos, la integración de los márgenes de actuación y la definición de las responsabilidades complementarias entre el gobierno central, las municipalidades y las comunidades.

- **Contraloría social.** Se entiende el compromiso de las instituciones a rendir cuentas a la ciudadanía como ejercicio natural y ordinario de la función pública y por otro lado tiene que ver con el compromiso ciudadano de solicitar esta rendición de cuentas y que, responsablemente, ejerza su derecho de contraloría social.
- **Romper la intermediación burocrática.** Este lineamiento constituye un reto para que los recursos y los proyectos lleguen al destinatario final.

### *Observaciones*

En los eventos de discusión los participantes coincidieron en que la lucha contra la criminalidad, especialmente la de las pandillas juveniles, requiere esfuerzos integrales que comprendan tres componentes: prevención, rehabilitación e inserción social. Sin embargo, se pudo observar que todas las reformas a las leyes, las cuáles han amparado algunas de las medidas represivas que contempló el Plan Mano Dura, fueron aprobadas casi inmediatamente después de terminar el proceso de consulta, a finales de julio del 2004. Sin embargo, los resultados de las mesas de prevención, rehabilitación y reinserción tuvieron un proceso más largo antes de ser incorporados en algo semejante a un plan integral hacia las pandillas. Además, difícilmente se ha podido establecer con claridad la responsabilidad institucional para realizar estos componentes alternativos. La experiencia de las mesas de concertación demuestra que el gobierno ha dado la apariencia de acordar con diferentes sectores y de presentar un acuerdo común, pero ha marginalizado la parte social que hubiera sido más importante. El ejercicio de las mesas más bien ha servido para legitimar la existente política de represión.

### **El Consejo Consultivo de Seguridad Pública (CCSP) del 2005**

En el 2005 el Ministerio de Gobernación anunció la creación de un Consejo Consultivo de Seguridad Pública al estilo de las mesas de concertación establecidas en 2004, pero con una participación muy limitada de actores de la sociedad civil. Se instalaron dos mesas de trabajo, una sobre homicidios, presidida por el mismo Ministerio de Gobernación, y otra sobre las pandillas, presidida por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, para buscar de nuevo respuestas a estas problemáticas que habían quedado pendientes. Después de dos meses de funcionamiento, el Consejo terminó su trabajo. Los resultados de las discusiones nunca se hicieron públicos. Esta última experiencia confirmaría que el gobierno trata, a toda costa, de continuar con su política de represión de las pandillas en vez de reconocer el fracaso de un planteamiento que favorezca la mera aplicación de la ley sobre la prevención social y la rehabilitación de las pandillas.

### **El Plan Mano Amiga y el Plan Mano Extendida**

El Plan Mano Amiga está orientado a prevenir que los jóvenes en riesgo social se involucren en acciones violentas y pandillas, mientras el Plan Mano Extendida es una iniciativa gubernamental destinada a ofrecer a los jóvenes vinculados a la violencia pandilleril, alternativas de reinserción a la sociedad a través de diversos proyectos, a los cuales solo pueden acceder aquellos jóvenes que han dado muestras de haber abandonado las pandillas y la violencia.

La coordinación de los Planes Mano Amiga y Mano Extendida fue oficialmente asumida por la Secretaría de la Juventud (SJ), sin embargo, hasta la fecha las responsabilidades institucionales son muy genéricas,

lo que genera el riesgo de que, en la práctica, las atribuciones institucionales formalmente asignadas se diluyan. Además, las principales instituciones encargadas de la implementación de los planes de prevención y rehabilitación no han recibido ninguna asignación presupuestaria extra para realizar las acciones que les han sido encomendadas. En la actualidad, las iniciativas desarrolladas en el marco del Plan Mano Amiga son, en lo fundamental, algunas de las contempladas en el Plan Nacional de Juventud, las cuales se habían asignado como parte de sus objetivos institucionales a la SJ; mientras los programas de rehabilitación y reinserción desarrollados a nivel gubernamental son los que ejecuta fundamentalmente el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP). Son estos organismos y sus actividades las que se comentan a continuación.

## La Secretaría de la Juventud (SJ)

La coordinación de los Planes Mano Amiga y Mano Extendida se le asignó a la Secretaría de la Juventud (SJ), creada en 2004 por la Administración del presidente Antonio Saca como entidad responsable para la ejecución del programa presidencial *JóvenES*. Hasta antes del año 2004, la institución a la cual se le atribuyó la atención a la juventud en riesgo social y la facilitación de procesos de reinserción familiar y social de los jóvenes en conflicto con la ley fue al Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA). No obstante, esta entidad ha tenido un bajo perfil en la coordinación de las políticas orientadas a la niñez y adolescencia, debido a deficiencias técnicas y presupuestarias. En la atención a los jóvenes en conflicto con la ley, el ISNA es el responsable de administrar los centros de internamiento de menores que funcionan a nivel nacional.

Mientras tanto, la SJ, una dependencia de la Presidencia de la República, ejecuta el programa *JóvenES*, un plan que impulsaría el desarrollo integral de la juventud, le abriría espacios de participación y la conectaría a las oportunidades que le permitirían desarrollarse y alcanzar su prosperidad. Asimismo, la SJ es la entidad responsable de implementar el *Plan Nacional de Juventud 2005-2015*, lo cual fue presentado en enero de 2005 y pretende demostrar el firme compromiso del Presidente Saca en generar políticas públicas que mejoren la calidad de vida de los jóvenes, incentiven su desarrollo integral y amplíen sus oportunidades.

El *Plan Nacional de Juventud 2005-2015* plantea varias acciones en torno a cinco ejes de acción, a su vez agrupados en tres grandes objetivos: (1) impulsar la autonomía juvenil y (2) fomentar el bienestar juvenil, para mejorar la calidad de vida de los jóvenes; (3) desarrollar la ciudadanía juvenil y (4) apoyar la creatividad juvenil, para promover el desarrollo juvenil; y (5) crear oportunidades para jóvenes vulnerables y excluidos, para atender a grupos vulnerables.<sup>120</sup>

Cada uno de los ejes de acción del Plan Nacional se subdivide en programas, los que a su vez se concretan en proyectos. Los cuatro primeros ejes de acción estarían dirigidos a la juventud en general, mientras el eje número 5 contempla la atención a jóvenes en situación de vulnerabilidad, que incluye alternativas para jóvenes que deseen abandonar las pandillas; el fortalecimiento de las redes de apoyo para los jóvenes indigentes en situación de sobrevivencia en la calle; el fortalecimiento de los programas para jóvenes dependientes de las drogas; el apoyo a los adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley; y la prevención y atención del embarazo precoz entre adolescentes.<sup>121</sup>

<sup>120</sup> Secretaría de la Juventud. *Plan Nacional de Juventud 2005-2015. Ejes de Acción*. San Salvador, El Salvador: mimeo, 2005.

<sup>121</sup> *Ibid.*

La atención a grupos vulnerables incluye tres programas.<sup>122</sup> El programa *Apoyos Solidarios* supone la creación de una red de protección para jóvenes que viven en condiciones que les hacen caer en situaciones de alto riesgo y vulnerabilidad. Tales situaciones son la desintegración familiar, la deserción escolar y/o adicciones. *Mano Extendida* es el componente que está dirigido a los jóvenes pandilleros, en conflicto con la ley, drogodependientes o indigentes, y pretende realizar proyectos de rehabilitación que re-educan e insertan social y laboralmente a estos jóvenes, aislándolos de comportamientos antisociales y ambientes riesgosos. El programa tendría componentes de valores cívicos, consejería, guía espiritual, atención psicológica, nivelación académica, formación vocacional, cultura, deporte, salud integral, vínculos familiares y mediación laboral o emprendedurismo. Las instituciones ejecutoras son el Ministerio de Gobernación a través de las Direcciones de Seguridad Ciudadana y Centros Penales; el CNSP, el ISNA; y ONGs. Por último, *Mano Amiga* es la intervención de apoyo a jóvenes en riesgo y pretende prevenir que la juventud salvadoreña se involucre en actividades violentas o delictivas, ingrese a pandillas, deserte de sus centros educativos, se convierta en drogodependiente o indigente o padezca un embarazo precoz. El programa sería una articulación de esfuerzos entre una gama de instituciones y se basa en una metodología de “focalización”, la cual implica la ejecución del Plan Mano Amiga meramente en un número seleccionado de comunidades debido a su mayor incidencia de violencia y/o delincuencia.

El *Plan Nacional de Juventud* se formuló en base de una *Encuesta Nacional de Juventud* y se aplica a través de un sistema interinstitucional que comprende la SJ y las diferentes entidades involucradas en el tema juventud como las alcaldías, las ONGs, la empresa privada e incluso una red de investigadores. En la medida que el Plan engloba esfuerzos gubernamentales ya existentes, su ejecución está garantizada con fondos estatales e internacionales propios de esas iniciativas preexistentes. Dado la importancia de una política de juventud en la prevención de la violencia juvenil, vale la pena examinar tres aspectos específicos que permitan una valoración más integral de los esfuerzos de la SJ. Estos son la *Encuesta Nacional de Juventud*; el mismo *Plan Nacional de Juventud*; y el sistema interinstitucional.

## La Encuesta Nacional de Juventud

Una de las debilidades a raíz del *Plan Nacional de Juventud* está relacionada con la *Encuesta Nacional de Juventud*. El documento *Estudios de Base Jóvenes 2005. Informe de Resultados de la Encuesta Nacional de Juventud* da a conocer los resultados de una encuesta realizada a nivel nacional para conocer las opiniones, expectativas y actitudes de los jóvenes acerca de su vida y su país. Este estudio cuantitativo ha recopilado la opinión de la juventud salvadoreña en nueve áreas: educación; trabajo; tiempo libre; participación ciudadana; expectativas y percepciones; salud; familia; convivencia; y migración y remesas.<sup>123</sup> Desde el punto de vista metodológico, el sondeo es cuestionable en varios aspectos. Por razones de espacio, este informe se limita a exponer algunas de las debilidades encontradas.

En primer lugar, las áreas en las que la encuesta se ha enfocado, parecen incompletas y hubieran podido ser complementadas con áreas cruciales como las son la economía del país, la violencia, la vivienda y los derechos humanos. Además, aunque la encuesta supuestamente da a conocer las opiniones de los jóvenes acerca del país, en realidad los resultados se concentran en la situación personal de los jóvenes y por lo tanto no permiten ninguna conclusión acerca de su perspectiva sobre la situación actual de El Salvador y los cambios que el país necesita para que los jóvenes puedan mejorar sus condiciones de vida.

El documento da a conocer las respuestas de los jóvenes, pero no se presenta un análisis o una serie de conclusiones, lo cual no solo sería deseable sino necesario para formular una política de juventud. En este

---

<sup>122</sup> *Ibid.*, pp. 46-48/

<sup>123</sup> Secretaría de la Juventud. *Estudios de Base Jóvenes 2005. Informe de Resultados de la Encuesta Nacional de Juventud*. San Salvador, El Salvador: mimeo, 2005.

sentido, el apartado “Conclusiones” solo retoma los resultados presentados en las páginas anteriores, pero no las discute. Tampoco se presenta el cuestionario que sirvió como herramienta de la encuesta, lo que es sumamente importante cuando se trata de entrevistas estructuradas y altamente pre codificadas, como en el caso de dicho sondeo. En consecuencia, el informe de resultados es ambiguo en cuanto a la estructura y el contenido de las preguntas, porque no se le permite al lector determinar si las preguntas habían sido formuladas con el fin de obtener ciertas respuestas y eliminar otras.

Además, ni las preguntas ni las respuestas son muy matizadas, y dan poca información. Por ejemplo, preguntados sobre su satisfacción del trabajo, el 61.6% de los jóvenes dice que se encuentra satisfecho con su trabajo, pero no se les preguntó qué es lo que les satisfacía (el tipo de trabajo, las condiciones, el salario etc.). En la misma línea, no es evidente porque, según otra respuesta, el 43% del total de los jóvenes entrevistados buscaría empleo, si el 61.6% describe su trabajo como satisfactorio o totalmente satisfactorio.

Otro aspecto curioso se encuentra en el apartado “Salud”, en dónde se preguntó a los jóvenes sobre su estado de salud, pero solamente en las dos semanas previas a la entrevista. Por consecuencia, los resultados podrían dar la impresión que los jóvenes salvadoreños se encuentran con buena salud, cuando se sabe que en el país persisten, innecesariamente, graves enfermedades como los problemas respiratorios, el dengue y el síndrome diarreico y otras.

Por último, el *Plan Nacional de Juventud* pretende tanto ofrecer oportunidades a jóvenes que desean salirse de la pandilla como mejorar las condiciones en las que los jóvenes en conflicto con la ley cumplen sus condenas. Sin embargo, parece que en el marco de la Encuesta ni se ha consultado al grupo específico de los pandilleros para averiguar sobre sus preocupaciones, ni se ha visitado los hogares u otros sitios donde se encuentran los jóvenes, es decir los entrevistadores no han visitado ningún centro de internamiento o centro penal para informarse sobre las condiciones en estas instalaciones. Dado este descuido, es dudoso como se pueda desarrollar una política eficaz.

## **El Plan Nacional de Juventud**

La información obtenida en el marco de esta investigación y un estudio del *Plan Nacional de Juventud* permiten las siguientes observaciones. En primer lugar, el Plan se dirige a jóvenes cuya edad oscila entre los 15 y 24 años de edad. A pesar de los estándares internacionales, esta definición de juventud es muy limitada y ciertamente discutible. No es evidente, porque el gobierno pretende promover una política de juventud, pero desatiende a las personas menores de 15 años de edad, sobre todo cuando en el país no existe un régimen de protección ni una política especial a favor de la niñez. A esta lamentable decisión se suma por lo menos una confusión, dado que la SJ afirma comprometerse, en el área de educación, a ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la enseñanza básica, media, técnica y superior.

Como ya se mencionó, el Plan pretende crear oportunidades para jóvenes vulnerables y excluidos. Este enfoque es innecesariamente restrictivo, porque toda la niñez y adolescencia constituye un grupo vulnerable, debido a la situación socioeconómica y la desprotección a los derechos humanos en el país. No se quiere decir que el gobierno no debería hacer un esfuerzo especial para atender a grupos particularmente vulnerables, sin embargo, tales iniciativas deberían desarrollarse en el marco de una política más amplia dirigida a la niñez y adolescencia que responda a las necesidades de diferentes personas.



Además, es cuestionable el enfoque de “focalización”, la cual, como anteriormente se ha dicho, implica la aplicación del Plan Mano Amiga solamente en las comunidades de mayor incidencia de violencia y/o delincuencia. Esta concentración de esfuerzos es errónea en cuanto equivale a un intento de apagar un incendio en ciertos sitios, pero falla en crear condiciones dignas en todo el territorio nacional, lo cual previniera el ascenso de la violencia y delincuencia en otras partes del país. Por lo tanto, la metodología asumida por la SJ trata, de la manera más fácil y barata, pero ultimadamente ineficaz, disminuir la violencia juvenil y no equivale a una sólida política de niñez y adolescencia.

Un gran vacío del Plan es que no deja claro cuáles son las actividades concretas que la SJ pretende realizar. Aunque el Plan refiera a “acciones específicas”, éstas más bien son objetivos generales que no han sido complementados con acciones que tratan de cumplir con esas metas. Por ejemplo, se habla de “Ampliar y mejorar la orientación vocacional” (eje 1A-7) o de “Fortalecer la Institución Familiar” (eje 2B-2), pero no se precisa las actividades que se van a implementar a tal fin.

Además, aunque la Encuesta reconoce ciertas preocupaciones de la juventud, como el área laboral, las respuestas que el Plan propone no reflejan todas las opciones posibles para mejorar la calidad de vida de los jóvenes. Por ejemplo, el eje 1B (“Facilitar la incorporación laboral y el primer empleo”) habla de capacitaciones y del desarrollo de programas de empleo temporal, pero no aborda la aparente falta de oportunidades laborales dignas y sostenibles en el país.

En la misma línea, el Plan no deja claro cuáles son los grupos juveniles organizados que puedan contar con el apoyo de la SJ. Aunque el eje 3B (“Apoyar los procesos de organización juvenil a todos los niveles”) afirma, de manera general, que la SJ apoyará la dinámica de los movimientos y grupos juveniles, la actitud rechazante del gobierno, por ejemplo, hacia grupos juveniles creados en el seno de la Universidad de El Salvador (UES), sugiere que la SJ no dará su apoyo a grupos juveniles que promuevan una visión de país distinta de la del gobierno.

En su totalidad, el contenido y el enfoque del Plan no tienen la perspicacia que requiere una política de juventud. Pretende ofrecer programas y proyectos para “la juventud”, pero no evidencia que toma en cuenta la gran heterogeneidad que existe entre los jóvenes, diferencias que incluyen pero van más allá de la edad, del sexo y de la zona geográfica. Por ejemplo, dos jóvenes pueden vivir en el mismo municipio, pero el joven que recibe remesas de sus familiares en EEUU no enfrenta los mismos retos que el otro joven que no tiene este apoyo financiero. Por lo tanto, el Plan no parece responder a las particularidades de las comunidades, la situación familiar y socioeconómica, entre otras, y falla en enfatizar las diferencias entre los jóvenes, las cuales requieren de una respuesta más ingeniosa de la que el Plan esboza.

Un estudio del Plan no permite la conclusión que haya sido formulado a partir de los aportes de los diferentes actores sociales que participaron en el fórum nacional sobre las pandillas y la violencia juvenil. Más bien, las fuentes de diagnóstico del *Plan Nacional de Juventud* se han limitado a una encuesta, independiente de tales procesos de consulta. Esto explicaría porqué el Plan ignora los numerosos estudios especializados que describen la precaria situación socioeconómica de la juventud salvadoreña y las condiciones de inequidad social. En esta medida, el Plan soslaya la naturaleza multicausal de la violencia y la delincuencia juvenil y constituye una débil política de juventud.

En su totalidad, el *Plan Nacional de Juventud* no parte de una perspectiva de obligaciones inherentes a la función misma del Estado respecto del sector al cual va dirigido. Es notable que el Plan no haga

referencia alguna a la Constitución de la República, ni a la Convención sobre los Derechos del Niño, como referentes fundamentales de una política nacional de juventud. Tampoco formula una articulación concreta con el sistema de protección a la niñez y juventud ni con el sistema de justicia juvenil, constituidos en el ordenamiento jurídico salvadoreño. Más bien consta de programas y proyectos aislados, pero no de actividades bien definidas y sostenibles. Por ejemplo, el eje 2 “Bienestar Juvenil”, incluye los programas “Deporte Joven”, que incluye la práctica del deporte, y “Oportunidades en Vacaciones”, lo cual pretende ofrecer actividades deportivas durante el período de vacaciones. Si el gobierno quisiera seriamente promover el deporte entre los jóvenes, como actividad alternativa a la violencia y delincuencia, sería de suponer que lo haga todo el año. Además, la SJ podría velar por la inclusión de actividades deportivas en el currículo escolar, en vez de apoyar programas coyunturales.

## **El sistema interinstitucional**

Según el Plan Nacional de Juventud, los compromisos asumidos se cumplen a través de una articulación de esfuerzos e iniciativas entre la SJ y las diferentes entidades involucradas en el tema juventud. Las funciones de la SJ incluyen, entre otras, brindar asistencia técnica, la gestión de recursos, el monitoreo y evaluación, y la difusión de los proyectos de juventud, mientras se espera que las otras instancias cumplan con sus existentes funciones. En primer lugar, no es evidente la necesidad para una entidad como la SJ cuando ya existen instituciones estatales con funciones en áreas específicas como el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud. Además, no queda claro como la SJ pueda brindar asistencia técnica a otras instituciones del Estado, cuando ellas ya deberían ser instancias especializadas cuyos conocimientos técnicos deberían superar los de la SJ. Si la SJ realmente pudiera ser fuente de conocimientos especializados, implicaría que las existentes instituciones no cumplen sus funciones y por lo tanto deberían ser fortalecidas. Más bien parece que la creación de la SJ conlleva una duplicación de funciones y una innecesaria inversión de recursos del Estado.

Entre los supuestos logros hasta la fecha, la SJ cuenta con una sistematización de las iniciativas de la sociedad civil y la coordinación de las mismas. Aunque esto implicaría la necesidad de coordinación y colaboración entre la SJ y otros organismos, en realidad muchos de estos proyectos ya tienen años de funcionar sin el apoyo del Estado. La reciente imposición de la SJ sobre una serie de iniciativas privadas no es, en sí mismo, ningún logro y no evidencia el desarrollo de una política de juventud. Más bien, sirve para elevar la imagen del gobierno, sin que éste necesite invertir los recursos y esfuerzos dignos de una política nacional.

Además, se observa que los funcionarios de la SJ no se han destacado por su compromiso con la juventud salvadoreña ni por su conocimiento de las necesidades de este sector poblacional, un fenómeno que también aflige a otras instituciones públicas. La persona que había asumido el cargo de Secretario de Juventud, además de ser un reconocido activista del partido oficial, proviene del sector publicitario y tras una breve temporada como titular de la SJ, fue nombrado Presidente de Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados –ANDA-, lo cual implicaría que los altos funcionarios no son elegidos por su conocimiento técnico, sino por ser personas de confianza del actual Presidente de la República. Tal actitud no es en nada prometedora en cuanto a la ejecución de las políticas públicas cuyo objetivo fundamental debería ser, los beneficios que traen para la población. En vez de haber formulado Plan Nacional de Juventud basado en acciones concretas y sostenibles, la SJ parece destacarse como institución en donde jóvenes miembros del partido oficial reciben un buen salario y ocupan un puesto que les va

a servir en su currículo si un día aspiran a un cargo como diputados de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, hasta la fecha, no se ha logrado avanzar en la implementación de una estrategia de prevención de la violencia juvenil que realmente reflejaría la voluntad del gobierno de acabar con la violencia juvenil, particularmente de las pandillas.

## **El Mandato del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)**

El CNSP nació el 8 de enero de 1996, para ser una oficina de consulta y asesoramiento del Presidente de la República en materia de seguridad pública.<sup>124</sup> En sus inicios su labor comprendió diseñar y evaluar políticas de seguridad pública a través de investigaciones y estudios. El cambio de gobierno en 1999 hizo que su función se ampliara, y pasara a ejecutar proyectos en esa misma área. En este contexto, se le otorgó al CNSP la responsabilidad de ejecutar un programa de prevención social de la violencia, con énfasis en el componente de participación ciudadana, dando atención a las zonas críticas de los 20 municipios más violentos del país. A esto se ha sumado un trabajo de rehabilitación y reinserción de pandilleros. En la actualidad, las actividades del CNSP se enfocan en la ejecución de proyectos de prevención y rehabilitación, a costa de un menor papel en el diseño de una política de seguridad pública, a pesar de haber sido creado para tal fin.

## **La prevención social de la violencia**

A través de su Programa de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia, el CNSP ejecuta actividades relacionadas con la organización comunitaria, educación y formación vocacional, deporte y arte, e infraestructura social. Estos esfuerzos se concentran en las municipalidades de mayor incidencia de criminalidad y violencia, ubicados en los Departamentos de San Salvador, La Libertad, y Sonsonate. El programa recibió un fuerte estímulo financiero cuando la Unión Europea (UE) decidió apoyar estas iniciativas a través de *ProJóvenes*, un proyecto quinquenal para la prevención social de la violencia, cofinanciado por la UE y el Gobierno de El Salvador. El presupuesto consta de un total de 12,400,00.00 Euros; la UE contribuye 9,200,00.00 Euros, mientras el gobierno de El Salvador proporciona 3,600,00.00 Euros.<sup>125</sup> *ProJóvenes* tiene cinco componentes, incluyendo la organización comunitaria y municipal; el desarrollo familiar; educación; la formación vocacional y empleo; y desde hace poco también la rehabilitación y reinserción. Está dirigido a jóvenes entre los 10 y 25 años de edad en 13 municipios del AMSS, aunque cada año se seleccionan distintas comunidades. El objetivo del proyecto es facilitar la creación de un modelo de prevención social de la violencia, lo cual se basaría en mecanismos locales tales como los líderes comunitarios y los gobiernos municipales.

La metodología del CNSP se basa en la *focalización*, según la cual el enfoque de la prevención no sólo está en los destinatarios (jóvenes en riesgo, jóvenes en conflicto con la ley y/o pandilleros), sino también en el área de intervención: los barrios donde la inseguridad y la circulación de armas de fuego han alcanzado los niveles más altos. Según el CNSP este enfoque da lugar al hecho de que los jóvenes más propensos a hacerse pandilleros son aquellos que viven en las zonas más pobres y marginalizadas. Sin embargo, este enfoque es cuestionable dado que no lleva a una política integral de prevención de la violencia. Aunque los jóvenes en ciertas áreas puedan estar más expuestos a las pandillas, la violencia y la delincuencia pueden surgir en otras partes del país si no se atiende las necesidades socioeconómicas de la población entera. Esta

<sup>124</sup> Decreto Ejecutivo No. 1 con fecha de 8 de enero de 1996.

<sup>125</sup> Ver Consejo Nacional de Seguridad Pública y Unión Europea. *ProJóvenes de El Salvador. SLV/B7-3100/99/0133. Plan Operativo Anual 2*. San Salvador, El Salvador: mimeo, 2005, p. 13.

situación se agrava por la decisión del CNSP de no intervenir en ciertas comunidades en riesgo debido a su débil o inexistente organización comunitaria y la existencia de factores criminales y sociales tales como la violencia, las pandillas, la densidad poblacional, los niveles de educación, las extorsiones, y la violencia intrafamiliar.<sup>126</sup> Sin embargo, son precisamente estas comunidades que no deben ser abandonadas. Aunque las intervenciones en las comunidades más accesibles podrían aumentar los éxitos del CNSP en el corto plazo, esta estrategia está lejos de ser la manera más adecuada de responder a la violencia en El Salvador. De lo contrario, las actuales zonas de violencia y crimen, si no se las atiende, se reproducirán en otras zonas, extendiéndose el problema en vez de disminuir.

El proyecto *ProJóvenes* ha tenido varias dificultades, tales como los cambios en la modalidad de la cooperación entre la UE y el gobierno; y pleitos personales, en la práctica ha logrado poco. A mediados de 2006, solo el 27% del presupuesto había sido desembolsado, la mayoría en gastos generales y administrativos.<sup>127</sup> Dado que el CNSP había gastado menos de lo previsto en los primeros años, la institución ha llegado a dedicar más fondos a la infraestructura social y deportiva,<sup>128</sup> y se ha ganado fama por la construcción de canchas y polideportivos.

Dado que *ProJóvenes* terminará en el 2008, el CNSP trata de lograr la sostenibilidad del proyecto más allá de esa fecha. El mismo CNSP podría asumir el proyecto, pero en este caso necesitaría una mayor cantidad de fondos estatales. Hasta la fecha, el gobierno ha mostrado poco interés en apoyar al Consejo. El presupuesto anual de la institución no pasa del US \$1 millón, y los fondos de la UE han contribuido mayormente a las actividades del CNSP. Además, la suerte del CNSP sigue siendo incierta, dado que el decreto presidencial que creó el CNSP, vencerá en el 2009. Por lo tanto, el CNSP espera fortalecer la participación ciudadana e iniciativas locales para la prevención de la violencia, las cuales serían encabezadas por los gobiernos municipales. Hasta la fecha, el reto para el CNSP ha sido el de crear relaciones robustas con los alcaldes. Esta tarea implica recuperar la confianza que se ha perdido a nivel local debido a la actitud poco responsable del gobierno central hacia la reducción de la violencia y delincuencia.

## **La rehabilitación y reinserción de pandilleros**

La falta de recursos que caracteriza el área de prevención, también debilita los esfuerzos de rehabilitación del CNSP. La rehabilitación y reinserción de pandilleros forma parte de la agenda institucional desde 2004. Las actividades incluyen un programa ambulatorio o de calle con pandilleros activos; visitas a los centros penales para ofrecer el estudio de la Biblia y obtener el permiso de los líderes de pandilla para que los miembros del grupo participen en talleres; y la remoción de tatuajes para facilitar la reinserción laboral, aunque la máquina infrarroja removedora de tatuajes, donada por la Embajada de EEUU, tuvo desperfectos y el programa sólo pudo recomenzar en 2006.

La parte central del programa de rehabilitación es un proyecto de internamiento voluntario conocido como la granja-escuela, un centro de rehabilitación para jóvenes que expresaron su deseo de abandonar la vida pandilleril y buscan la reinserción en la sociedad. Situada en la zona occidental de El Salvador, la granja alberga a un grupo mixto de ex miembros de la MS y 18, generalmente entre los 16 y 25 años de edad y separados según sexo. El programa empezó en 2005 con un grupo de 20 varones, seguido en 2006 por 14 hembras con sus hijos. Durante seis meses, los jóvenes reciben asistencia espiritual y psicológica y participan en actividades deportivas y educativas además de una formación vocacional. Al final del proceso, esta disponible la remoción de tatuajes. Las habilidades técnicas que se enseñan obedecen a

---

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>128</sup> *Ibid.*, p. 8.

criterios de sexo y geografía, dado que los individuos regresaran a sus comunidades. Por lo tanto, a los varones, originarios del Departamento de Sonsonate, se les enseñó el cultivo de rosas y la crianza de pollo, mientras a las hembras, provenientes de la capital San Salvador, se les enseñó la crianza de pollos y cursos en panadería y cosmetología. El proceso se acompaña de un breve curso de gestión empresarial que ayudaría a que los jóvenes puedan optar por un autoempleo una vez finalizada la rehabilitación.

Aunque se han dado algunos conflictos entre los internos, el CNSP ha tenido cierto éxito en reunir ex rivales debido a su decisión de dejar entrar sólo individuos que ya se habían distanciado de su pandilla por completo. La granja podría ser un proyecto prometedor y por cierto, es único a nivel gubernamental en la región centroamericana. Sin embargo, el proyecto ha sufrido varias dificultades. Uno de los retos es la reinserción laboral, y de hecho ha sido difícil encontrar ocupaciones apropiadas para los jóvenes, lo cual se complica aún más dado que varios de los internos cuentan con poca o nula educación formal. Mientras algunos de los jóvenes recibieron una beca para estudiar y trabajar en el Polígono Industrial Don Bosco (una iniciativa de la sociedad civil), otros abandonaron el proceso de rehabilitación o fallecieron.

Los retos más críticos para el CNSP son la necesidad de desarrollar un modelo de rehabilitación y de lograr la sostenibilidad de la granja. Como se reconoce en el CNSP, ningún individuo puede rehabilitarse dentro de un período de seis meses, pero la presión del Órgano Ejecutivo para demostrar su compromiso con la rehabilitación de pandilleros ha contribuido a los intentos de presentar la granja como modelo de rehabilitación, aunque esto se encuentre lejos de la realidad. Actualmente, el proyecto requiere de una mayor profesionalización del personal y del desarrollo de un modelo de rehabilitación eficaz dirigido específicamente a pandilleros. Dado la existencia de muchas iniciativas no coordinadas en el país, el CNSP podría ayudar a encauzarlas dentro de un esfuerzo más integral. Sin embargo, hasta la fecha el CNSP funciona de forma semejante a muchas ONGs, pues prefiere seguir ejecutando aisladamente su propio proyecto, aunque constituya una respuesta de corto alcance en relación con la magnitud del problema.

Aún no queda claro si el CNSP podrá crear un modelo de rehabilitación para pandilleros, en términos financieros, es poco probable que el Consejo logre este objetivo. Un programa de seis meses requiere de US\$70,000, y los jóvenes del primer grupo hasta restauraron el edificio abandonado que les albergó. Aunque la iniciativa continúe en su tercer año para el 2007, el gobierno ha mostrado poco interés en apoyarla. El CNSP ha tratado de publicitar el proyecto entre la cooperación internacional y de lograr la auto-sostenibilidad de la granja a través de la comercialización de algunos productos. Debido a las dificultades de la rehabilitación de pandilleros, sólo podrá tener éxito si viene acompañado con esfuerzos orientados a prevenir que más jóvenes ingresen en una pandilla. En este contexto, el CNSP debería ejercer su papel, importante pero marginalizado, de asesorar al Presidente de la República en asuntos de seguridad pública e insistir en la necesidad de la prevención social de la violencia juvenil.

### **3.2 Iniciativas gubernamentales a nivel municipal**

A continuación se presentan algunas iniciativas de prevención y rehabilitación llevadas a cabo por gobiernos municipales. Se seleccionaron los municipios de San Salvador y Soyapango, no por orientación política, sino por los niveles de violencia y accesibilidad geográfica.

### 3.2.1 La Alcaldía de San Salvador

Según los datos más recientes, San Salvador es el Departamento del país con mayor población de niños y adolescentes, constituyendo un 27.75% del total de la población infantil y adolescente del país.<sup>129</sup> En el municipio de San Salvador, que forma parte del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), los fenómenos que más impactan en los derechos de los niños y adolescentes incluyen el trabajo infantil, la prostitución infantil, la violencia y delincuencia, y la problemática de las pandillas.

El gobierno municipal de San Salvador cuenta con políticas específicas dirigidas al sector de la niñez y adolescencia. Hay que señalar que el Código Municipal, no estableció la responsabilidad de la municipalidad de trabajar específicamente con este sector, sino solamente con la ciudadanía en general. Anteriormente, surgieron solamente iniciativas a través de las directivas comunales y de los clubes juveniles. Sin embargo, la Alcaldía de San Salvador, que fue retomada por el partido FMLN en el año 1997, reconoció que se debería trabajar con los jóvenes debido a la vulnerabilidad y los problemas específicos que aquejan este segmento de la población.

Es así como se impulsa una política de adolescencia y juventud de manera participativa a través de una consulta con jóvenes, organizaciones de la sociedad civil, las iglesias y otras organizaciones que trabajan en el tema de la juventud en el municipio para construir una política pertinente. En julio de 1998, el Consejo Municipal aprobó la creación de un Programa de Juventud, debido a la falta de recursos humanos, es sólo hasta el año 2000, cuando el Consejo Municipal aprobó la política, que se empieza a trabajar en los siete distritos del municipio de San Salvador a través del Departamento de Participación Ciudadana.

Desde entonces la Alcaldía de San Salvador cuenta con una Política de Niñez y Adolescencia, que atiende el rango desde los cuatro hasta los 14 años de edad, y una Política de Adolescencia y Juventud la cual atiende a los jóvenes de 12 a 22 años. El perfil de los jóvenes que participan en los programas, según la Coordinadora del Programa de Juventud, es sumamente heterogéneo en cuanto al nivel académico. Comprende estudiantes universitarios, jóvenes que han llegado hasta el nivel básico o noveno grado e incluso jóvenes que no estudian, porque no pueden costearse su educación. La Alcaldía trabaja sobre todo con los sectores económicamente más vulnerables, pero también con personas que provienen de la clase media o media baja.

Existen 4 estrategias de intervención para la implementación de la **Política de Adolescencia y Juventud**:

#### 1) Organización juvenil

La organización juvenil pretende ser una estrategia que fomenta mecanismos de participación ciudadana, promoviendo y facilitando la creación de organizaciones juveniles, a fin de que cada barrio o colonia cuente con organizaciones activas de adolescentes y jóvenes que trabajen por su propio desarrollo y el de su comunidad, y enfrenten de manera constructiva los problemas que viven como jóvenes.

#### 2) Formación juvenil

Esta estrategia pretende incidir en la formación y capacitación de la juventud por medio de procesos educativos no formales que desarrollen valores humanos, el conocimiento de los derechos y obligaciones humanas, a fin de incidir en la gestación de un nuevo sujeto social, con actitud positiva y productiva frente

<sup>129</sup> Comisión Municipal de Concertación para la Ciudad de San Salvador y Alcaldía Municipal de San Salvador. *Herramientas y políticas para la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador*. San Salvador, El Salvador: mimeo, 2004, p. 69.

a su comunidad. Se considera importante el darles herramientas a los jóvenes para que ellos mismos puedan dinamizar sus grupos juveniles, dado que una de las debilidades de los gobiernos municipales son los limitados recursos económicos.

Las actividades que se realizan en el marco de la formación juvenil son las siguientes:

**Escuelas de liderazgo juvenil.** En las escuelas de liderazgo juvenil existe un programa permanente de tres meses en la cual participan los jóvenes que están involucrados en organismos juveniles o que tienen un nivel de liderazgo más cualificado. Ahí se analizan temas relacionados con la realidad del país y el desarrollo local. Se les da las herramientas básicas para elaborar un proyecto y la resolución de conflictos que se den en un grupo. Las escuelas se desarrollan de manera centralizada y son de carácter permanente.

**Centro de Formación Laboral.** En el Centro de Formación Laboral se ofrecen cursos en albañilería, corte y confección, carpintería, mecánica, electricidad y rebobinado de motores. El Centro es considerado como una alternativa para aquellos jóvenes que no pueden continuar sus estudios o necesitan un ingreso adicional mientras están estudiando. El Centro también ha servido como programa de inserción social y laboral para aquellos jóvenes que están en conflicto con la ley. Los cursos constan de tres módulos básicos y una profundización en el caso de electricidad y rebobinado de motores; cada módulo dura tres meses. El Centro cuenta también con una bolsa de trabajo para insertar a aquellos que se están capacitando. Además, existe un área psicosocial para, no solamente proporcionar conocimientos técnicos, sino “humanizar” el curso. Al año, pasan alrededor de 600 personas por el Centro, en su mayoría jóvenes y adolescentes.

**Concursos de becas.** Se ha gestionado becas con otras instituciones para poder beneficiar a los jóvenes. Los requisitos establecidos prevén que los jóvenes sean de San Salvador y estén insertados en algún trabajo comunitario. Actualmente, la mayoría de los jóvenes en el Centro de Formación Laboral fueron becados. Además, se tiene un programa de becas, a través de un convenio con el gobierno de Cuba, para permitir a jóvenes universitarios salvadoreños un estudio de medicina en este país del Caribe.

### **3) Cultura y recreación**

Esta estrategia tiene por objetivo fomentar las expresiones culturales, a fin de que la juventud participe en un proceso de revalorización de la identidad salvadoreña, promoviendo espacios recreativos y deportivos para promover la salud mental de la juventud, contribuyendo así a la prevención de la delincuencia juvenil. En la parte deportiva o recreativa se cuenta con tres escuelas de fútbol y tres escuelas de karate para ambos sexos. En el rubro cultural existen escuelas municipales de arte donde se han desarrollado cursos de pintura y dibujo, mimodrama y teatro. También se desarrolla la parte de la literatura para que resurja entre los jóvenes una cultura de lectura y de investigación. Además, se ofrece un cine fórum, lo cual se ve como una alternativa al contenido que proviene de los medios de comunicación. El área de cultura y recreación es donde más aglutinados se tiene a los adolescentes y jóvenes.

### **4) Salud**

Esta estrategia se concentra en la promoción de programas de salud preventiva y comunitaria por medio de la creación de comités de salud en cada delegación distrital. Las campañas de salud preventiva se ejecutan de manera generalizada y no son dirigidas estrictamente al sector de la juventud. Además, se desarrollan campañas de enfermedades de transmisión sexual y de prevención de VIH/SIDA, porque los niveles estadísticos muestran que la mayoría de los infectados por el VIH son jóvenes. Además, se realizan campañas contra el dengue, que es una de las enfermedades que más aflige al país.

## **Prevención de la violencia juvenil**

En cuanto a acciones en el marco de la prevención de la violencia juvenil, la Alcaldía se ha limitado, en términos generales, a la ejecución de proyectos de pequeña escala. Los gobiernos central y municipal podrían compartir responsabilidades en esa área, pero las acciones que se trató de impulsar conjuntamente sufrieron dificultades, según lo expresado por el representante de la Alcaldía.

Uno de estos proyectos es la llamada Escuela de Verano, que se está desarrollando desde hace tres años y que pretende ser una alternativa para los jóvenes en su tiempo libre después de su período de estudio. Se trata de una iniciativa que es convocada por la PNC y en la cual participan diferentes organizaciones de nivel central y local. En un momento, todas las organizaciones hicieron su propuesta acerca de las actividades a desarrollar e iban a contribuir con recursos tanto humanos como materiales. El año pasado, como el año antepasado, el problema giró en torno a la falta de recursos económicos. Cuando el trabajo del comité organizativo ya estuvo concluido, la Secretaría de la Juventud ofreció proporcionar cierta cantidad de dinero para el evento, pero puso la condición de poner camisas con el logo de la SJ a todos los participantes. Al final, el proyecto se desarrolló de esta manera, pero, según autoridades, generó malestar entre los organizadores del evento y la sensación de que una sola institución lo abanderó.

Otra iniciativa en el municipio es la creación de murales con motivos en contra de la violencia. En el distrito municipal número 1 funciona un mecanismo permanente, el denominado Comité de Prevención Social de la Violencia, donde convergen diferentes organizaciones del gobierno central, la Alcaldía, organizaciones comunales, iglesias, la Universidad de El Salvador (UES) y el INFRAMEN. En estos momentos se está impulsando la campaña denominada “esquinas de cero violencia”. El primer mural fue construido en mayo de 2006 en la esquina del INFRAMEN donde han muerto muchos alumnos de este centro escolar. Esta experiencia de concientización se va a repetir en otras esquinas que se consideran peligrosas o que han sido escenarios de muertes violentas, especialmente de jóvenes.

Otra iniciativa en el municipio son las Defensorías de la Niñez, un mecanismo que reúne a la Alcaldía, al IDHUCA y a otras organizaciones en la promoción y la defensa de los derechos de la niñez en los distritos municipales número tres, cinco y seis.

En términos generales, como enfatizó la Licda. Hill, la municipalidad no ha desarrollado programas de rehabilitación que son dirigidos exclusivamente a los pandilleros. Los programas que se desarrollan son de nivel general. El limitante más grande en el municipio, según manifestó la representante de la Alcaldía, es la falta de recursos financieros para poder desarrollar proyectos de mayor alcance. En la base de esta dificultad se encuentra la delegación de responsabilidades, pero no así los recursos necesarios a los municipios por parte del gobierno central.

En El Salvador las alcaldías son entes autónomos cuyas competencias son establecidas en el Código Municipal. En cuanto al sector de la juventud, los municipios se quedan a nivel de promoción de este sector en vez de ejecutar determinadas responsabilidades. La centralización de la política, a su vez, conlleva la centralización de fondos. Hasta la fecha, lo que los gobiernos municipales, como el de San Salvador, impulsan en este tema, se realizan por iniciativa propia. La educación y la formación laboral podrían ser una responsabilidad compartida entre el gobierno municipal y el gobierno central, porque el primero está más cerca a la gente. Sin embargo, la delegación de recursos económicos, en mayores cantidades y con más rapidez, no se da a nivel local. La centralización de fondos, y por lo tanto la centralización del poder de ejecución, es lamentable, porque retrasa los proyectos en los municipios.



En cuanto a relaciones interinstitucionales, la Alcaldía mantiene relaciones con el gobierno central, la PNC, el CNSP y la SJ, entre otros. Con el CNSP se establecen acciones coordinadas, limitadas al nivel más alto, pero mayormente a nivel territorial, dado que tanto la Alcaldía como el CNSP tienen cada uno promotores territoriales.

Con la SJ, ha habido contactos en ciertos momentos. Para ilustrar un poco el contexto en que se desarrollan las actividades en el municipio, se pueden mencionar las siguientes experiencias. En su fase inicial, la SJ realizó una consulta que iba a servir como base para su Plan Nacional de Juventud. La Alcaldía de San Salvador había sido convocada para ese proceso, pero su representante, fue excluida de las mesas de trabajo por el hecho de haber llegado tarde debido a conflictos con su agenda de trabajo, no siendo convocada posteriormente, dejando fuera las contribuciones de la Alcaldía.

En otra ocasión, la SJ pidió a muchas organizaciones presentar sus experiencias exitosas en el tema de la juventud para luego realizar una sistematización. Según la representante de la Alcaldía, en principio tal esfuerzo es importante, pero al final fue presentado como si la SJ estuviera inmersa en todas esas experiencias, aunque en realidad se trata de experiencias que ya habían sido desarrolladas en cada una de las organizaciones, independientemente de la SJ.

En otra experiencia de la Alcaldía, la SJ le planteó una iniciativa deportiva en la cual una empresa privada contratada para tal fin iba a desarrollar unos programas deportivos. A cambio de la provisión de la infraestructura de parte de la Alcaldía, la SJ iba a proporcionar los fondos necesarios, con el requisito que el Presidente de la República asistiera al acto inaugural, evento que fue transmitido en la televisión. Según una funcionaria de la Alcaldía, estas experiencias coyunturales demuestran una tendencia de plasmar cualquier actividad con un slogan y confundir los verdaderos organizadores de este tipo de eventos.

### **3.2.2 La Alcaldía de Soyapango**

El municipio de Soyapango se encuentra entre los municipios más asediados por la violencia. Las pandillas tienen una fuerte presencia, siendo la parte norte de Soyapango controlada mayoritariamente por la Pandilla 18, la parte sur por la mara MS, y la parte central de la ciudad por la pandilla Mao-Mao.

Se realizaron dos visitas a la Alcaldía de Soyapango, donde se entrevistó a representantes de la Unidad de Gestión y Cooperación de la División de Proyección Social sobre los proyectos de prevención y rehabilitación que la Alcaldía ejecuta.

En el momento de las entrevistas, la Alcaldía no estaba llevando a cabo programas de rehabilitación y/o reinserción como tales, aunque recientemente se ha abierto una oficina de inserción social laboral junto a organizaciones no gubernamentales tales como FUNSALPRODESE.

Los programas de rehabilitación no pudieron evolucionar por varias razones. Uno de los problemas encontrados estuvo relacionado con la falta de financiamiento. Según el Director de dicha Unidad, la búsqueda de soluciones al fenómeno de las pandillas es responsabilidad de toda la sociedad, pero sigue siendo una obligación fundamental del Estado. En el caso de las alcaldías, ellas tienen un presupuesto muy limitado y, por lo tanto, los recursos disponibles no alcanzan para mucho. Un buen programa de

rehabilitación es costoso, y la Alcaldía pudo realizar sólo pocas iniciativas. Por ejemplo, en el 2004, se desarrolló un proyecto junto a FUNSALPRODESE, con el financiamiento de la Fundación Diagrama de España. En este contexto, se ofrecieron capacitaciones vocacionales en las áreas de electricidad y albañilería a 120 jóvenes. Luego, algunos de ellos lograron la inserción laboral, pero la falta de oportunidades laborales dignas en El Salvador representó un obstáculo insuperable para la mayoría. Esta experiencia demostró que la mera implementación de capacitaciones es insuficiente mientras no exista una política laboral que les favorezca.

Otro motivo por lo cual el programa de atención a pandilleros no fue sostenible, tuvo que ver con el actuar de la PNC. En el 2005 la Alcaldía trató de ejecutar talleres de artesanía en la comunidad La Campanera. Se había entregado una carta a cada participante confirmando que la persona determinada estaba inscrita en el programa. Sin embargo, la PNC no aceptó las constancias y, cada vez que llegaron los pandilleros para frecuentar las clases, fueron detenidos. Dado estas repetidas detenciones que, por cierto, se dieron en el marco del Plan Súper Mano Dura, la Alcaldía tuvo que terminar el proyecto después de solo dos meses. Según el Director de la Unidad de Gestión, la política gubernamental se contrapone a cualquier esfuerzo de rehabilitación.

Actualmente, los programas de rehabilitación se realizan solo esporádicamente. La Alcaldía concentra sus esfuerzos en la prevención, aunque esa área también sufre de la falta generalizada de recursos. Según el presupuesto de la nación, el gobierno central debe distribuir, bajo el FODES, el 7% de este presupuesto entre todos los municipios para proyectos de carácter social y de infraestructura, esta última parte es la que la mayoría de las alcaldías trabaja. Hasta la fecha no existe una política de descentralización de fondos, la cual concedería a las alcaldías más autonomía en la gestión de los recursos y, por lo tanto, en la ejecución de programas sociales. El desarrollo local, según lo que el Director de la Unidad de Gestión manifestó, queda como una tarea gigantesca a desarrollar.

La Alcaldía de Soyapango, como otras alcaldías, recibe sus recursos de varias fuentes, incluso tasas e impuestos, pero también de la cooperación internacional. El Director de Gestión, manifestó que la Alcaldía de Soyapango tiene el apoyo de países como Japón, Canadá, España, Venezuela y Cuba, pero lamentó el hecho de que la cooperación ha ido en declive. Vinculó esta situación con el discurso oficial, mantenido especialmente por los Presidentes de los últimos dos períodos, según los cuales la pobreza en El Salvador se habría disminuido en gran medida. Estas aseveraciones, por cierto cuestionables, tuvieron el efecto que El Salvador fue clasificado como país de renta media baja y por lo tanto muchos donantes eliminaron a El Salvador de su lista de beneficiarios, aunque el país sigue necesitando fondos de la solidaridad internacional.

Dado las dificultades ya mencionadas, la Alcaldía concentra su trabajo en la prevención, la cual incluye actividades educativas, deportivas, culturales y artísticas, como la pintura, la danza y la literatura. También existe un programa de becas el cual se administra en los centros escolares, aunque su próxima ejecución a nivel universitario ya está en planificación. Además, existen 20 escuelas de fútbol y una casa de encuentro (una segunda está en construcción), donde se ofrecen charlas y actividades recreativas a los jóvenes del municipio.

Según manifestó el Gerente de dicha Unidad, un eje fundamental del trabajo de la Alcaldía consiste en el trabajo socio comunitario tanto en el área de desarrollo territorial como en el área de promoción humana, lo cual está relacionado con las mujeres, los jóvenes, la educación y el deporte. En la Alcaldía se mantiene

la posición de que el concepto municipalidad significa desarrollar y mantener un contacto cercano a la gente. Según esa idea, el gobierno central debería proporcionar los recursos económicos para el trabajo local y las alcaldías ejecutarían los proyectos necesarios.

El municipio de Soyapango, está dividido en 16 zonas y 267 colonias y comunidades, la Alcaldía tiene un promotor en cada zona, buscando mantener la cercanía entre el gobierno municipal y la población, y conociendo las preocupaciones de la gente. Este mecanismo no forma parte de la estructura gubernamental, y fue establecido por el partido FMLN en los municipios en que está gobernando, según el Señor Gerente. No obstante, los promotores trabajarían para toda la comunidad, sin discriminación por afiliación partidaria.

### **3.3 Iniciativas de rehabilitación dirigidas a personas privadas de libertad**

En este apartado damos una mirada a la situación en los centros de internamiento y los centros penitenciarios, donde se albergan, respectivamente, a menores de edad y a jóvenes mayores de 18 años, entre ellos muchos pandilleros. Aunque estos establecimientos no sean los sitios principales donde prevalece la violencia juvenil, es importante analizar los programas de rehabilitación dirigidas a las personas privadas de libertad, dado que su impacto es un factor determinante en la prevención de la violencia juvenil en las comunidades.

#### **3.3.1. Los centros de internamiento**

El Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA) es el ente responsable de administrar los 4 centros de internamiento de menores que funcionan a nivel nacional.

Los centros de internamiento reeducativos para los jóvenes infractores de la Ley Penal Juvenil, son los lugares destinados para el cumplimiento de las medidas provisionales y definitivas de internamiento impuestas por los Jueces de menores, conforme a las normas nacionales e internacionales relativas a la privación de libertad. La finalidad última de las medidas es brindar un sistema educativo acorde al modelo de atención integral a la niñez.

A principios de agosto de 2006, permanecían en los centros de readaptación 445 menores bajo orden judicial.<sup>130</sup> Los pandilleros constituyen el 64.5% del total de jóvenes que cumplen medidas de internamiento, lo cual refleja que los pandilleros son un importante grupo en el sistema de justicia penal juvenil.

Un reacomodo institucional muy importante de los centros se realizó en diciembre de 2002, con la clasificación de los centros en base a la pandilla que pertenecen los jóvenes. Esta clasificación se dio a consecuencia de los frecuentes amotinamientos de los internos, muchos de ellos propiciados por rivalidades entre las pandillas. Similar medida también se aplicó en los centros penitenciarios para adultos.

La decisión de separar a los jóvenes en función de su afiliación pandilleril, como forma de controlar la violencia que se genera en los centros reeducativos, es cuestionable por varias razones. Mientras que con esta decisión se reconoce la incapacidad del sistema penal juvenil para controlar la violencia al interior de las instalaciones, la medida ha fortalecido el accionar de las pandillas. Esto en el sentido de que ha ayudado a reafirmar la identidad pandilleril y facilitar una mejor organización y estructuración de las

<sup>130</sup> La Prensa Gráfica. "Escuchemos el clamor de la infancia." 26 de agosto de 2006. [www.laprensagrafica.com](http://www.laprensagrafica.com).

pandillas al concentrar en los centros a la membresía de estos grupos vinculada a hechos delictivos, lo cual ha facilitado la conformación de redes que operan en conexión con las pandillas territoriales. No solo se ha legitimado institucionalmente y trasladado al interior de los centros de readaptación, la división y el control territorial que las pandillas mantienen en las comunidades, sino también las autoridades están fallando en su obligación de crear un ambiente de reeducación para facilitar la reinserción de los jóvenes en la sociedad. Esta situación se da tanto por las condiciones que prevalecen dentro de los centros como por la debilidad, si no la falta de programas de rehabilitación.

En primer lugar, un informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) sobre las condiciones de derechos humanos de los jóvenes en los centros de internamiento, dio a conocer que los operadores de dichos centros actúan con medidas disciplinarias administrativas excesivas, que en la práctica, se convierten en torturas hacia los jóvenes.<sup>131</sup>

En cuanto a las demás condiciones en los centros, como las condiciones de salud, alimentación, y físicas, una investigación ha presentado los siguientes hallazgos: el servicio médico es deficiente; la comida es insuficiente, de mala calidad y se les proporciona en lugares antihigiénicos. Además, las camas se encuentran en malas condiciones y los baños se observan en estado deplorable. Áreas destinadas para el estudio o talleres vocacionales son inexistentes o si existen, en ocasiones no se dan clases completas por falta de recursos.<sup>132</sup>

Otro estudio señaló que los operadores de los centros cuentan con poca capacitación en el trabajo de inserción social de los adolescentes, sobre todo en temas de estrategias y metodologías de enseñanza-aprendizaje, autoestima, habilidades sociales, relaciones humanas y trabajo motivacional, entre otros. También expuso la necesidad de apoyo en áreas de resolución de conflictos, trabajo para la exteriorización del estrés y asistencia psicológica.<sup>133</sup>

Lamentablemente, año con año, se ha establecido el incumplimiento al deber del Estado de respetar y garantizar los derechos humanos que les corresponden a los menores privados de libertad, en razón de su condición. Dicho incumplimiento ha originado las violaciones a la educación e inserción social y laboral, por no contar con programas educativos, sociales y ocupacionales en todos los centros de internamiento.<sup>134</sup>

Una iniciativa prometedora para muchos jóvenes infractores es el programa de becas de la Oficina de Justicia Juvenil (OJJ) de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), programa que se dirige a jóvenes que cumplen con medidas judiciales provisionales o definitivas. Se intenta con esta iniciativa asegurar que los jóvenes en esta situación puedan desarrollar un proceso de reeducación por medio de una capacitación especializada capaz de articular un proyecto de vida que facilite su reinserción social.

Para realizar este proyecto, se trabaja en colaboración con los Tribunales de Menores y de Ejecución de Medidas, instituciones gubernamentales y no gubernamentales, así como con la cooperación internacional con fines de financiamiento, también con instituciones como universidades privadas, iglesias y el Polígono Industrial Don Bosco han colaborado en el desarrollo de este programa de becas. A su vez, se han visto involucrados jóvenes entre las edades de 12 y 23 años, a través de varios proyectos, los mismos han recibido formación en computación, artesanía, formación espiritual y apoyo psicológico así como educación formal, vocacional y empresarial.

<sup>131</sup> Informe de la PDDH, citado en FESPAD. *Informe Anual Sobre Justicia Penal Juvenil, El Salvador, 2003*. San Salvador, El Salvador: FESPAD Ediciones, 2003, pp. 14-15.

<sup>132</sup> FESPAD. *Informe Anual Sobre Justicia Penal Juvenil, El Salvador, 2003*. Op. Cit.

<sup>133</sup> Estudio de la UCA, citado en FESPAD. *Informe Anual Sobre Justicia Penal Juvenil, El Salvador, 2003*. Op. Cit., pp. 22-23.

<sup>134</sup> FESPAD. *Informe Anual Sobre Justicia Penal Juvenil, El Salvador, 2005*. San Salvador, El Salvador: FESPAD Ediciones, 2006, pp.46-48.

Las becas gozan de flexibilidad en términos de duración y monto; se lleva a cabo el seguimiento y evaluación del proceso en función de las necesidades del beneficiario según la fase del proceso en la que se encuentre. La tasa general de becarios puede interpretarse como satisfactoria dado que se reporta que el 92.57%, se encuentra activo o ha cumplido con toda su capacitación. No obstante ser un trabajo promisorio y con perspectivas de colaboración a futuro, el proyecto establece una serie de limitaciones importantes como son escasez de financiamiento, dificultades de coordinación, problemas en el seguimiento y control, entre otras.

### 3.3.2. Los centros penales

Si las condiciones en los centros de internamiento parecen críticas, la situación es aún más grave en el sistema penitenciario para adultos. En mayo de 2006, las 19 prisiones del país albergaban a 12,856 individuos y sobrepasaron con mucho la capacidad instalada de 7,372 internos.<sup>135</sup> <sup>136</sup> Según un informe de la Dirección General de Centros Penales, del total de reos en el sistema penitenciario, más del 25% pertenece a pandillas.<sup>137</sup> Esto significa que aunque los pandilleros participan de la delincuencia en el país, no son los únicos ni los más importantes actores de esta violencia. Sin embargo, este número reducido de pandilleros privados de libertad no debe hacernos creer que su situación no requiera de una respuesta urgente y eficaz. Las condiciones en los centros penales dan amplia muestra del porqué.

Un persistente problema en el sistema penitenciario es el hacinamiento de las prisiones. Como se ha mencionado anteriormente, la capacidad total de los centros penales es de 7,372, mientras que el total de presos aumenta año con año, resultando en una sobrepoblación general de más del 60%. De hecho, investigaciones han demostrado que los principales problemas del sistema penitenciario de El Salvador, en la actualidad son el hacinamiento; las condiciones materiales infrahumanas; la violencia generada por los internos contra ellos mismos; violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de libertad; ocio carcelario; escasez presupuestaria; falta de personal penitenciario debidamente capacitado; y la corrupción de los vigilantes y custodios que permite el ingreso de armas y drogas para los internos.<sup>138</sup>

En los últimos años se han dado varios motines y conflictos en los centros penales. En el año 2001, la Dirección General de Centros Penales colocó a los pandilleros de la Mara Salvatrucha y la Mara 18 en reclusorios distintos para evitar más amotinamientos, lesiones y muertes entre pandilleros y civiles. Sin embargo, las muertes siguen generándose entre las mismas pandillas, y la medida sólo ha servido para consolidar el accionar y el poder de las pandillas, en el sentido de que ha facilitado una mejor organización y estructuración de las pandillas al concentrar en los centros penitenciarios a la membresía de estos grupos vinculada a hechos delictivos, lo cual ha facilitado la conformación de redes que operan en conexión con las pandillas territoriales. En base a la corrupción entre el personal de vigilancia penitenciaria que ha permitido la introducción de celulares, armas y drogas en los penales, las pandillas comenzaron a establecer sus redes en las mismas cárceles y crearon estructuras organizacionales que se han expandido dentro y fuera de las mismas, esto en gran medida ha contribuido al fenómeno de las extorsiones y asesinatos ordenados desde los centros penales.

<sup>135</sup> Dirección General de Centros Penales, Ministerio de Gobernación. Estadísticas del Sistema Penitenciario, 31 de mayo 2006. <http://www.gobernacion.gob.sv/eGobierno/SeccionesPrincipales/Direcciones/CentrosPenales/Estadisticas/>.

<sup>136</sup> Para mayo del 2007, la Dirección de Centros Penales reportaba 15,761 internos, Ver El Diario de Hoy. 20/05/07.

<sup>137</sup> Dirección General de Centros Penales, citado en Aguilar, Jeannette y Lissette Miranda. "Entre la articulación y la competencia: las respuestas de la sociedad civil organizada a las pandillas en El Salvador," en Cruz, José Miguel, ed. *Maras y pandillas en Centroamérica. Las respuestas de la sociedad civil organizada*. Vol. IV. San Salvador, El Salvador: UCA Editores, 2006, p. 54.

<sup>138</sup> FESPAD. *Estado de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador, Julio 2002-Diciembre 2003*. San Salvador, El Salvador: FESPAD Ediciones, 2004, pp. 91-93. Ver también FESPAD. *Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador, 2004*. San Salvador, El Salvador: FESPAD Ediciones, 2005; FESPAD. *Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador. Enero-agosto 2005*. San Salvador, El Salvador: FESPAD Ediciones, 2005.

Dado el evidente crecimiento del poder de las pandillas desde las mismas cárceles, las autoridades se han planteado si se debería anular la decisión de separar a los reos según su pertenencia a pandillas. Hace tiempo la integración de miembros de pandillas y civiles hubiera sido beneficiosa para su rehabilitación y reinserción, sin embargo dado los acontecimientos en los penales, la medida sería cuestionable por dos razones. Primero, la decisión, tomada después de haber permitido la transformación de las pandillas, llegaría tarde. Dado el carácter más criminal de las pandillas y la alta probabilidad de que reclutaran a nuevos miembros, incluso civiles, la decisión de mezclar a los pandilleros con civiles conllevaría el reclutamiento de más personas, así agravando la problemática. Segundo, si se pretende facilitar la rehabilitación y la reinserción de los pandilleros en la sociedad, como lo establece la ley, hay que ejecutar programas integrales y sostenibles. Sin la debida atención educativa, laboral, médica y psicológica, albergando a pandilleros y civiles en los mismos recintos no se va a lograr los resultados esperados<sup>139</sup>.

El grave hacinamiento genera una falta de espacio suficiente para que los reos puedan vivir una vida de adaptación de forma digna, desarrollar sus actividades deportivas y educativas, y trabajar en un taller. Se pretende combatir al fenómeno de las pandillas con “mano dura” no sólo en las calles, sino también en el interior de los centros penitenciarios, a través de leyes represivas y penas ejemplarizantes, mientras en las cárceles existe un vacío en los programas de rehabilitación.

El Director General de Centros Penales manifestó en una entrevista para la presente investigación, que existen muchos programas estatales de rehabilitación en los penales cuyos tres ejes principales serían la espiritualidad, la educación, y el trabajo. Existirían actividades deportivas; cursos de autoayuda y tratamiento psicológico; cursos de computación e inglés; y talleres vocacionales de carpintería, arte en hilo, arte en madera, enjuncado, radio técnico, maquila, huerto casero, tapicería, sastrería, zapatería, mecánica, hojalatería, panadería, mecánica de obra en banco y cosmética.

Sin embargo, la realidad es otra. Un ejemplo ilustrativo son las capacitaciones técnicas. Los talleres generalmente duran tres meses y son ofrecidos por el INSAFORP el cual lleva los materiales para brindar la capacitación. Una vez terminada la capacitación, retira todos los utensilios, y el interno se queda solamente con los conocimientos sin poder llevarlos a la práctica. Además, de la totalidad de internos en los centros penitenciarios, sólo el 20% se ha sometido a algún plan de rehabilitación o tratamiento psicológico.<sup>140</sup> Según el Director General de Centros Penales, las autoridades quisieran que todos los internos pudieran rehabilitarse. Se les daría la oportunidad, pero ultimadamente la decisión de participar de los programas sería de los mismos internos.

Sin embargo, más bien parece que no existe alguna cultura de rehabilitación en el sistema penitenciario salvadoreño. Para el Estado, aquellas personas que han cometido algún acto delictivo en su vida, son criminales para siempre. En consecuencia, se les ofrece poco tratamiento para ayudarles a reinsertarse en la sociedad. Muestra de esta situación son las múltiples iniciativas ofrecidas por organizaciones de la sociedad civil que tratan de alguna manera de llenar este vacío en los centros penales. La rehabilitación y reinserción es aún más importante si se considera que la clientela del sistema penitenciario en su mayoría son personas que no tienen mayores oportunidades de reinsertarse, es decir carecen de oportunidades de educación y un empleo digno, de una vivienda digna y otras necesidades básicas por los niveles de pobreza prevalecientes en el país.

---

<sup>139</sup> Nuevamente las acciones del estado se realizan sin medir los efectos de las mismas, durante finales del 2006 y principios del 2007, las nuevas autoridades penitenciarias implementaron un traslado general de miembros de pandillas en los centros penitenciarios de todo el país, provocando el asesinato de 21 reclusos en un amotinamiento en el Centro Penal de Apanteos, el cinco de enero del dos mil siete.

<sup>140</sup> Diario CoLatino. “La rehabilitación de los presos, el gran problema pendiente de El Salvador.” 18 de diciembre de 2006. [www.diaricolatino.com](http://www.diaricolatino.com).

La finalidad del derecho penal no debe ser la implementación de una pena retributiva, sino prevenir que la persona reincida en el cometimiento de un delito. Si el Estado salvadoreño realmente cumpliera con sus obligaciones, valoraría al interno como un sujeto de derecho. Sin embargo, al contrario, los miembros de los consejos criminológicos han recibido órdenes de la Dirección General de Centros Penales de no hablarles a los internos sobre sus derechos humanos, porque ese conocimiento podría resultar en que los reos exigieran sus derechos. Por la misma razón, a muchas organizaciones privadas se les ha restringido el ingreso a los centros penitenciarios por temor que pudiesen generar conciencia en los internos sobre sus derechos humanos. Esta actitud por parte del Estado da muestra de que no existe la voluntad política para desarrollar programas de reinserción integral y sostenible, ni una verdadera política criminal que previniera la violencia y delincuencia.

### **3.4 Observaciones**

Por mucho tiempo, y a pesar de la creciente preocupación pública por las pandillas, los gobiernos de la posguerra no le prestaron la debida atención a la problemática de la violencia juvenil y las pandillas, sobre todo a sus raíces sociales. Luego, la actitud gubernamental frente a este fenómeno ha estado influenciada por eventos coyunturales y no por intentos de desarrollar políticas de Estado que busquen dar una respuesta integral. Por lo general, las medidas estatales se han caracterizado por ser políticas de control y represión, orientadas al endurecimiento de las leyes y a privilegiar la privación de la libertad sobre las estrategias de prevención y reinserción social.

Los planes gubernamentales se han basado en una política que hace creer que con medidas represivas se va a resolver los problemas de la violencia juvenil. A través de un excesivo énfasis mediático, el partido oficial busca dar la impresión que se está combatiendo a las pandillas y que la población pronto se sentirá más segura porque los pandilleros estarán en la cárcel. Los planes, aunque sostenibles en términos políticos, son cuestionables tanto en su análisis de la problemática como en sus métodos. Sobre todo, han mostrado ser ineficaces en reducir la violencia juvenil y abordar las causas de la inseguridad.

Las críticas de las acciones gubernamentales en contra de las pandillas y las denuncias de las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el marco de los operativos policiales, provocaron en la actual Administración la necesidad de convocar a diferentes organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a una serie de mesas de diálogo, ya mencionadas anteriormente, para abordar la violencia y las pandillas. Las mesas de concertación ofrecieron espacios de discusión entre el gobierno y la sociedad civil para formular, de manera colectiva, respuestas integrales a la violencia juvenil y las pandillas. Por consiguiente, el Plan Súper Mano Dura públicamente reconoció la necesidad de integrar estrategias de prevención y rehabilitación para intervenir en la problemática de las pandillas. A pesar de que el Plan fue definido como una iniciativa integral, no se puede dejar de notar que los Planes Mano Amiga y Mano Extendida constituyen modalidades dentro de un Plan represivo, en vez de ser programas independientes, lo cual implica que el enfoque punitivo sigue prevaleciendo.

El discurso oficial de prevención y rehabilitación de pandillas no se ha concretizado en la práctica. Más bien, su adopción parece ser una estrategia para frenar las críticas dirigidas al gobierno, el cual prefiere dar continuación a medidas represivas, por muy ineficaces que sean, en vez de promover la prevención social de la violencia juvenil, debido a la tradicional resistencia de los sectores influyentes en el país de invertir más

en lo social. Las iniciativas gubernamentales de atención a la violencia juvenil, en cuanto existen, no han superado una visión cortoplacista para adquirir carácter de política estatal. Por lo general, los programas de prevención y rehabilitación son pocos, no coordinados, limitados, y carecen de un presupuesto robusto. Sobre todo, no abordan las causas sociales a raíz de la problemática. Más bien, las autoridades buscan coordinar proyectos que algunas instituciones públicas y privadas desarrollaban con anterioridad, en vez de diseñar y ejecutar políticas integrales y presupuestariamente sostenibles, que permitieran al gobierno asumir sus responsabilidades en el área de la niñez y adolescencia.

La política antipandilla, concentrada en la represión a través de planes de mano dura, necesita ser cuestionada y complementada por enfoques más integrales. Hasta la fecha, la sociedad civil organizada no ha logrado detener esta tendencia, aunque algunas ONGs e iglesias están ejecutando sus propios proyectos de prevención y rehabilitación, tratando así de hacer frente al problema de la violencia juvenil. Algunas de estas iniciativas se presentan en el siguiente capítulo.



## IV. LAS INICIATIVAS DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA ACERCA DE LA VIOLENCIA JUVENIL

---

“Creo más que nunca en las organizaciones de masas, creo en la verdadera necesidad de que el pueblo salvadoreño se organice, porque creo que las organizaciones de masas son las fuerzas sociales que van a empujar, que van a presionar, que van a lograr una sociedad auténtica, con justicia social y libertad. La organización es necesaria para luchar con eficiencia. Pero también he sido franco con las organizaciones de masas...: decir, señalar los posibles errores e injusticias... Hay que evitar el fanatismo, el sectarismo, que impide establecer el diálogo y las alianzas.”

(Monseñor Oscar Romero, Homilía 15 de febrero de 1980)

El surgimiento y agravamiento del fenómeno de las pandillas ha ocasionado que muchos organismos de la sociedad civil centren su atención a esta problemática. Además, los defectos de la política antipandillas promovida por las autoridades salvadoreñas y la demanda de una respuesta alternativa adecuada, que incluya la prevención y la rehabilitación, ocasionaron un aumento en tales iniciativas.

En este apartado se examinan las actividades de una serie de organismos no gubernamentales –ONGs- e iglesias que están abordando el tema de la violencia juvenil desde diferentes perspectivas y con distintos métodos de trabajo. La mayor parte de este capítulo se dedica a una sistematización de estos esfuerzos. En este sentido, se consideran tanto iniciativas de prevención que concentran niños, adolescentes y jóvenes en situación de riesgo a entrar en una pandilla, muchas veces por la zona de residencia de los jóvenes, la cual se caracteriza por su extrema pobreza, falta de servicios básicos y la alta presencia de pandillas; como programas de rehabilitación y reinserción aparentemente diseñados para beneficiar a jóvenes que han decidido abandonar la vida violenta de las pandillas y/o jóvenes en conflicto con la ley pertenecientes a las pandillas.

Existe una amplia gama de instituciones que llegaron a trabajar en el área de la violencia juvenil. Los alcances de este estudio no permitieron un análisis más completo de esos esfuerzos, aunque hubiera sido deseable.<sup>141</sup> Sin embargo, creemos que la muestra en esta investigación es ilustrativa del total de iniciativas y permite una serie de conclusiones generales que se comparten en la última sección de este capítulo.

Se ha tratado de agrupar las organizaciones de acuerdo con la perspectiva institucional que infunde en las iniciativas. Sin embargo, tal clasificación no debe ser entendida en un sentido rígido, dado que los criterios utilizados coinciden en parte. En este sentido, la categorización tiene solamente la intención de facilitar la interpretación de la misión y visión de la organización, sea de naturaleza religiosa; orgánica, es decir proveniente del sector de la juventud; u otra/no clasificada.

A continuación sigue la sistematización de las iniciativas, según la mencionada clasificación, pero sin ningún orden particular dentro de una determinada categoría. Por último, cada experiencia se orientó en los siguientes criterios:

- Perfil de la organización
- Perfil de los beneficiarios
- Contenido de los programas ejecutados

---

<sup>141</sup> Una serie de iniciativas de la sociedad civil organizada también se examina en Aguilar, Jeannette y Lissette Miranda. “Entre la articulación y la competencia: las respuestas de la sociedad civil organizada a las pandillas en El Salvador.” en Cruz, José Miguel, ed. *Maras y pandillas en Centroamérica. Las respuestas de la sociedad civil organizada*. Op. Cit.

- Metodología de los programas ejecutados
- Sostenibilidad de la organización
- Logros y dificultades

## **4.1 Sistematización de las iniciativas**

### **4.1.1 Iniciativas inspiradas por principios religiosos**

#### **CRISPAZ (CRISTIANOS POR LA PAZ)**

CRISPAZ (Cristianos por la Paz) es una ONG de naturaleza religiosa con sede en la ciudad de Boston, Estados Unidos de Norteamérica. Surgió en el año 1984 para promover la paz y la justicia en El Salvador a través de vínculos de solidaridad entre la población estadounidense y el pueblo salvadoreño.

CRISPAZ basándose en la solidaridad, el acompañamiento y la paz, está enfocado en las siguientes áreas:

- La solidaridad norte-sur, recibiendo delegaciones para concientizar a personas procedentes del extranjero sobre la realidad nacional y construir relaciones de solidaridad;
- El trabajo comunitario, acompañando a las comunidades rurales que quieren organizarse para poder enfrentar su situación social y económica;
- El trabajo con jóvenes pandilleros, buscando alternativas a la violencia y las pandillas.

CRISPAZ empezó a apoyar a jóvenes hace 7 años, pero luego decidió crear el Programa para Jóvenes en Alto Riesgo, trabajando el caso específico de pandilleros dentro y afuera de los centros penales. La necesidad del programa dio inicio con el Plan Mano Dura en contra de las pandillas, reconociendo que el gobierno no estaba presentando propuestas alternativas para la disminución de la violencia juvenil y la reinserción social y laboral de los jóvenes. De parte de CRISPAZ se quería no solamente ofrecer talleres vocacionales, sino también trabajar las actitudes e historias personales de los jóvenes para que ellos comprendieran las acciones que les llevaron a una vida violenta.

#### **El Proyecto OPERA**

Se empezó con el Proyecto OPERA (Optimismo, Paz, Esperanza, Renovación y Armonía), el cual está dirigido a jóvenes en riesgo. Para CRISPAZ, este término es amplio en el sentido de que no sólo incluye a adolescentes y jóvenes que están en riesgo de ingresar en una pandilla por su situación social y económica, sino también a los mismos jóvenes de pandilla que corren el riesgo de caer presos por actos delictivos, posesión de armas o asociación ilícita.

En esta misma línea, para CRISPAZ el concepto de reinserción carece de sentido, porque sugiere que los jóvenes pandilleros no están insertados, aunque en realidad sí forman parte de la sociedad. También refieren que no es correcto hablar de reinserción laboral cuando una persona nunca ha tenido empleo, sea por cuestiones familiares, económicas o su involucramiento con una pandilla. Más bien se trata de crear oportunidades educativas y laborales, incluso en los centros penales donde existe una gran necesidad para programas integrales.

Además, en CRISPAZ se entiende el concepto “rehabilitación” no como el desmantelamiento de las pandillas, sino como la necesidad de cambiar la violencia por la paz, es decir aprovechando la organización de la pandilla para convertir las acciones del grupo en acciones positivas.

El Proyecto OPERA, utilizando una metodología participativa, desarrolla las siguientes actividades:

- Discusiones grupales, para que el grupo entero trate las situaciones personales y las historias de vida de sus miembros, así que cada uno pueda descubrir su identidad y luego tratar de enfrentar experiencias como por ejemplo, la violencia intrafamiliar;
- Terapias, las cuales abordan cuestiones emocionales; relaciones personales, grupales y familiares; autoestima; conciencia crítica;
- Actividades recreacionales;
- Actividades educativas;
- Talleres vocacionales.

El trabajo con los internos consiste en la formación de directivas cuyos miembros actúan como multiplicadores tanto dentro del penal como afuera de él, cuando han cumplido su pena. Además de apoyar torneos de fútbol o celebraciones del día del padre, CRISPAZ ha organizado las siguientes actividades dentro de los penales:

- Talleres de inteligencia emocional;
- Ejercicios de yoga;
- Talleres sobre los derechos y obligaciones de los internos según la ley penitenciaria;
- Un círculo de estudio;
- Un taller de panadería.

En cuanto a la educación, la coordinadora del programa, enfatizó la necesidad de generar oportunidades de educación básica, media y hasta universitaria, lo cual está afuera de las capacidades de CRISPAZ. Varios de los internos quienes obtuvieron su bachillerato antes de estar presos, han pedido un programa universitario, lo cual no existe dentro de los penales.

Actualmente, el personal de CRISPAZ, en su mayoría voluntarios, trabaja con internos en el penal de Quezaltepeque (con miembros de la MS), en el Centro de Menores de Ilobasco (con integrantes de las maras MS y 18, de ambos sexos) y, a nivel comunitario, en el Departamento de Sensuntepeque.

El Proyecto OPERA se suspendió temporalmente en el año 2005 tras la toma de posesión del nuevo Director de Centros Penales. En respuesta a las protestas de muchos internos, los cuales habían pedido mejores condiciones en las instalaciones de detención, la política de admisión cambió y, aparte de unas iglesias, a organizaciones como CRISPAZ se les negó la entrada. Al no contar con la autorización de las autoridades, CRISPAZ sólo pudo tener contacto con los internos en horas de visita familiar, aunque las directivas siguieron con su trabajo. En mayo de 2006, el acceso a los penales todavía estaba restringido.

## EL POLÍGONO INDUSTRIAL DON BOSCO (PIDB)

El Polígono Industrial Don Bosco es una institución privada de carácter educativo y proyección empresarial, animada por el Padre salesiano José María Moratalla.

### Ubicación histórica y geográfica del Polígono

Los orígenes del Polígono se remontan al año 1986, cuando fue establecido en la zona hoy conocida como Comunidad Las Iberias, en el municipio de Soyapango. Las Iberias nacieron como asentamiento temporal, producto del terremoto del 3 de mayo de 1965, pero se volvió permanente en el transcurso de los años siguientes, al no existir otras opciones que brindaran mejores condiciones de vida. Durante el conflicto armado, Las Iberias fue una de las zonas de refugio para las familias desplazadas de las zonas rurales.

Posteriormente, el terremoto del 10 de octubre de 1986 vino a destruir una gran cantidad de las champas existentes en aquel entonces. Con fondos del BID se construyeron viviendas, hechas de materiales más duraderos, y acompañadas de la infraestructura básica necesaria como una red de suministro de agua potable y drenajes de aguas negras.<sup>142</sup>

No obstante ciertos mejoramientos, la comunidad se caracteriza por su alta densidad poblacional y el hacinamiento. La población se dedica principalmente a las actividades del sector informal y al sector de la construcción.<sup>143</sup> A nivel de seguridad, la zona es de alta peligrosidad. Suceden homicidios, asaltos y robos; también existen el tráfico de droga y extorsiones.<sup>144</sup> Prevalece la presencia de pandillas de las cuales la MS domina el territorio que alberga al Polígono.

### El enfoque del Polígono

El trabajo del Polígono tiene por objetivo la promoción de hábitos y valores sociales necesarios para la inserción y la incorporación de los jóvenes a la sociedad, a través de la educación formal y la capacitación técnica, con el fin de que lleguen a conformar su propia microempresa y puedan superar la dependencia y marginalización.

Las actividades se desarrollan con base al criterio salesiano “razón, religión y amor”, usando una estrategia pedagógica a través de la cual los educadores crean una relación de afecto y confianza, para poder acompañar a los jóvenes en su proceso educativo. También, se busca el desarrollo personal y la estructuración de un ambiente educativo que propicie el desarraigo de la violencia y delincuencia. Además, se intenta generar una participación activa del joven que contrarreste el tradicional asistencialismo.

### El perfil de los jóvenes

El perfil de los destinatarios que ha captado el Polígono incluye a los siguientes sectores:

**Jóvenes de la calle:** de estrato social bajo, los cuales han escapado de la casa familiar por sufrir maltrato o desatención completa; no tienen educación y por lo general consumen drogas de bajo costo.

<sup>142</sup> Fuentes, Patricia. Comunidad “Las Iberias”. *Documentos del Laboratorio del Habitat Popular*. San Salvador, El Salvador: Departamento de Organización del Espacio de la UCA, p. 6.

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>144</sup> Fundación EDYTRA e Intercomunal Nor-Oriente. *Diagnostico de las Comunidades Iberias y otras Aledanas*. San Salvador, El Salvador: mimeo, 2006, p. 23.

**Jóvenes en alto riesgo:** un sector poblacional que pertenece a familias de escasos recursos que viven en zonas marginales, donde existen pocas opciones de desarrollo y prolifera la violencia y las pandillas; no asisten a la escuela por ser sometidos al trabajo desde temprana edad, y están expuestos al consumo de drogas y a su incorporación a las pandillas.

**Jóvenes en conflicto con la ley:** provienen de un estrato social bajo y bajo medio, por lo general de familias desintegradas; han sido sentenciados a cumplir alguna medida, en su mayoría la de internamiento. No todos los jóvenes que pasan por el sistema judicial juvenil son miembros de pandilla.

El Polígono tiene una reconocida trayectoria en el trabajo de rehabilitación de jóvenes de pandillas. A lo largo de los años, los esfuerzos han ido concentrándose tanto en la rehabilitación con jóvenes en conflicto con la ley, que no han estado involucrados en pandillas como en la prevención de jóvenes en riesgo de ingresar en una pandilla. Esto ha conllevado una minimización de conflictos dentro del Polígono, los cuales se habían dado con más frecuencia cuando se contaba con una mayor presencia de pandilleros.

## **El proceso de admisión**

El proceso de cada joven inicia con una visita de las instalaciones, una entrevista con el equipo psicopedagógico para conocer la sinceridad del compromiso que el joven manifiesta, y una evaluación psicométrica para medir intereses, aptitudes, inteligencia y personalidad. Se somete a deliberación el caso y si el candidato es aceptado, se firma una carta de compromiso entre el alumno, el padre de familia o responsable y el PIDB, y se abre un expediente.

El joven debe adquirir un compromiso que le permita mantenerse en el programa, lo cual incluye finalizar los estudios y la capacitación empresarial, y cumplir con las normas del Polígono. El proceso requiere también la presencia y el compromiso de la familia, la cual debe llegar a las reuniones de padres de familia, recibir al alumno los fines de semana, y aportar mensualmente a la cuenta de ahorro del joven. En el caso de que los compromisos no se cumplan, el joven puede ser expulsado del programa y perder su ahorro.

## **Los Programas Miguel Magone y Laura Vicuña**

Los programas nacieron en el 1992 con el objetivo de crear becas educativas para los jóvenes más necesitados. El programa Laura Vicuña está destinado a señoritas de 14 a 18 años de edad que provienen de situaciones de maltrato y otros problemas sociales, mientras el programa Miguel Magone se dirige a los varones. Los becarios viven en una casa hogar (separados por sexo) dentro de las instalaciones del Polígono, donde también reciben educación formal, formación empresarial a través del Grupo Empresarial, alimentación, asistencia médica, apoyo familiar, orientación psicopedagógica, valores, deporte y formación espiritual.

## **El Instituto Técnico Obrero Empresarial Don Bosco**

El Instituto, creado en el 1991, tiene por objetivo brindar una educación sistemática en el área empresarial, a través de la experiencia práctica que los jóvenes adquieren en las empresas que actualmente integran el Grupo Empresarial del Polígono. Para esto se cuenta con la infraestructura académica y programas

educativos del Ministerio de Educación, impartiendo educación básica de primero a noveno grado y el bachillerato industrial opción mecánica, y comercial opción contaduría; buscando establecer un proceso de educación sistemático orientado a hacer de las personas protagonistas de su propio desarrollo.

Los jóvenes trabajan en el marco de empresas cooperativas industriales y se les capacita en habilidades para la construcción de estructuras metálicas, carpintería, imprenta, trabajos en plástico, panadería, en la industria del calzado, del aluminio y del estampado.

## **Financiamiento**

La Fundación EDYTRA, constituida en el año 1992, es la representante legal del Polígono y tiene la finalidad de captar fondos para sostener y ampliar la experiencia del Polígono. Parte de esta experiencia es la creación de pequeñas empresas industriales de tipo cooperativo y asociativo. Coordina los esfuerzos del Polígono con el sector público y privado y el sistema de justicia.

Los programas del Polígono se han beneficiado del apoyo de UNICEF, del BID, del Gobierno de El Salvador, del CNSP y de varios organismos de España.

## **LA FUNDACIÓN QUETZALCOATL**

La Fundación Quetzalcoatl fue fundada en el 1999 y es una socia de la Federación Luterana Mundial en El Salvador.

La Fundación realiza un trabajo enfocado en el rompimiento de la exclusión social y económica de la juventud. En lo económico, eso implica generar oportunidades de capacitación y educación y buscar alternativas laborales. La parte social conlleva un trabajo de integración comunitaria, dado que en muchas zonas los jóvenes están generacionalmente apartados del resto de la comunidad lo cual, generalmente produce conflictos de índole generacional entre los jóvenes, los padres, los abuelos y otras personas mayores.

El trabajo de la Fundación surge de la preocupación por el conjunto de problemas que la juventud salvadoreña enfrenta, incluso la pobreza, el desempleo y una serie de riesgos psicosociales como el alcoholismo, la drogadicción, la violencia, la falta de autoestima y autocontrol. Para la Fundación, la prevención se concentra en esfuerzos para evitar que los jóvenes pasen a formar parte de esa población que enfrenta tales problemas.

En esta misma línea, la Fundación considera que el concepto rehabilitación no capta bien la situación que enfrentan los jóvenes. El concepto parte de la idea de que se habilita a alguien que está en cierto sentido deshabilitado. Sin embargo, no se puede rehabilitar a una persona que anteriormente nunca ha tenido una posibilidad real de formarse y capacitarse. Además, la Fundación no comparte la idea de que la rehabilitación debe significar la desaparición de las pandillas. En primer lugar, esto carece de sentido si la pandilla representa una familia para muchos jóvenes. Por lo tanto, no se plantea a los miembros de pandilla de salirse de ella. El objetivo primordial de la Fundación es el de prevenir el ingreso de más

jóvenes en estos grupos. En segundo lugar, se considera que se debe atacar otros aspectos para realmente poder incidir en la situación de las pandillas, por ejemplo el narcotráfico, el tráfico de armas, las bandas de roba carros, siendo éstos aspectos de la criminalidad que no se está combatiendo por falta de voluntad política.

## **El perfil de los beneficiarios**

El perfil de los jóvenes con quienes la Fundación trabaja incluye a jóvenes en riesgo y jóvenes en pandillas. Los individuos son, en el caso de las pandillas, miembros de la MS y de la 18 y, en el caso de los jóvenes en riesgo también miembros de pandilla. Sin embargo, se trata de grupos distintos de las dos maras dominantes en El Salvador.

En ambos casos los jóvenes se encuentran en una situación de vulnerabilidad social y económica y son sujetos de persecución y represión. Sin embargo, este otro tipo de pandilla es más pequeña, definido territorialmente y carece de liderazgo nacional. Estos pandilleros, por lo general jóvenes entre los 13 y 25 años, no se tatúan y sus actividades se centran en pleitos entre barrios, el consumo y tráfico de droga, asaltos y el robo de vehículos. No aplican ningún tipo de impuestos o renta a los empresarios. Más bien son estructuras semi-organizadas destinadas a cumplir con diferentes actividades y objetivos. Aún no tienen los niveles de violencia de la MS y la Pandilla 18, pero están en riesgo de pasar a ser parte de las pandillas grandes, generalmente cuando se conforman en “clicas”.

La dinámica que caracteriza a estas pandillas locales recuerda la dinámica inicial de la MS y la Pandilla 18 hace 10 años. Sin un trabajo preventivo con estos nuevos grupos, en el corto plazo es probable que pasen a formar parte de las grandes pandillas, por lo tanto, la Fundación les denomina jóvenes en riesgo.

La Fundación realiza un trabajo de calle en una serie de comunidades de San Salvador, con miembros de la MS, pandillas locales, y con miembros de la Pandilla 18 en los centros penales de Quezaltepeque, Chalatenango, Jucuapa, Apanteos y Mariona.

Las actividades específicas que se realizan en las comunidades son las siguientes:

### **a) Análisis y desarrollo psicosocial**

Bajo este componente del programa se hace un análisis de la situación en la comunidad y de las relaciones entre los jóvenes y los demás habitantes de la zona. Se imparten talleres vivenciales sobre diferentes temas, incluso el poder, la violencia y la realidad nacional. Los mismos jóvenes plantean el tema de discusión, luego se desarrolla una propuesta metodológica y se imparten los talleres. Este trabajo de integración comunitaria también incluye a los padres y los líderes de las comunidades.

### **b) Programa de becas**

La Fundación otorga becas para la formación técnica laboral y la reinserción escolar. Varios jóvenes se han graduado en la reparación y el mantenimiento de computadoras y otros están estudiando música y sastrería, entre otros, o están capacitándose en un trabajo de agricultura. Con otro grupo de jóvenes se ha logrado la reinserción escolar.

La dificultad que se ha encontrado es lograr la inserción laboral de los jóvenes. Por lo tanto, la Fundación

ha buscado fondos de la cooperación internacional para poder establecer alternativas productivas. Un proyecto que se está negociando actualmente es un centro de autoservicio enfocado hacia el lavado de carros (*carwash*) y taller de mecánica, los jóvenes ya están capacitados. La ejecución de un proyecto de ese tipo permitiría por un lado generar empleos y por el otro lado, demostrar que se puede romper la exclusión económica de los jóvenes.

### **c) Liderazgo**

Este componente busca formar jóvenes líderes dentro de los grupos para poder reproducir el trabajo de la Fundación en otros lugares. Por ejemplo, se organizan actividades recreo-educativas, como campamentos en las montañas o excursiones al mar, donde se da seguimiento a un proyecto.

### **d) Actividades de integración voluntaria**

Como ya se ha mencionado, el trabajo de la Fundación se basa en el mejoramiento de las relaciones comunitarias. Para lograr que la convivencia en una zona se mejore y la población vea a los jóvenes de una manera más positiva, se busca, por ejemplo, devolverle el derecho a la gente que vive en la comunidad a tener su casa sin grafiti. Es así que se ha realizado campañas de limpieza y eliminación de grafitis en las comunidades. Según el Director de la Fundación, estas iniciativas se diferencian de las acciones de la PNC en el sentido de que no se impone la remoción de los grafiti y así, las casas no amanecen pintadas otra vez. El éxito de las campañas ha estado en el intento de negociar espacios con los jóvenes y la provisión de fondos para actividades positivas que han sido seleccionadas conjuntamente.

Según el Director de la Fundación, el trabajo en las comunidades se complica por varias razones. A veces se tiene que suspender un taller por la presencia de la pandilla rival o una “misión” que hay que cumplir de parte de los pandilleros. Otras condiciones que inciden en el trabajo es el actuar represivo de la PNC hacia los jóvenes.

En los centros penales la Fundación también realiza talleres vivenciales, en vez de charlas abstractas y predefinidas. El tema se desarrolla conjuntamente con los internos, por ejemplo, si el grupo quiere abordar la temática de la violencia, el representante de la organización trata de recuperar las experiencias de cada una de las personas y usa ese insumo para facilitar la discusión grupal. Además, se apoya las actividades que los mismos jóvenes realizan, como torneos deportivos.

Con respecto al centro penal de Quezaltepeque, donde se encuentran sólo miembros de la MS, la Fundación está negociando un proyecto de carpintería, siempre con fondos de la cooperación internacional. Los internos ya están capacitados en carpintería y producen varios objetos de madera los cuales serían comercializados por miembros de la MS en las comunidades.

## **Recursos humanos**

Todas las actividades de la Fundación son ejecutadas por personal que tiene experiencia vivencial respecto a la violencia, las pandillas y otros temas. La política de trabajo y de contratación del personal excluye a expertas que carecen de experiencia del campo, y se da preferencia a personas que provienen de las comunidades conflictivas, así teniendo una identificación más estrecha con la problemática, las personas reciben el apoyo de la Fundación para formarse profesionalmente. Por ejemplo, la persona que inició el trabajo en los centros penales es una persona que había cumplido dos condenas en los Estados Unidos,



fue deportada y conocía la dinámica de las pandillas en ese país. La persona se formó académicamente y contribuyó con su experiencia al trabajo de la Fundación.

## **Fuentes de financiamiento**

La Fundación se sostiene con fondos de organismos internacionales, entre ellos: Tierra de Hombres de Suiza, la Federación Luterana Mundial de Ginebra y el Socorro Jurídico Luterano de Canadá. Además, se está iniciando una cooperación con Cordaid de Holanda. De parte del gobierno central no se han recibido fondos, por el contrario, la Fundación fue acusada de encubrir las actividades de las pandillas y recibió amenazas en varias ocasiones. La última vez, en diciembre de 2005, funcionarios del gobierno manifestaron que la Fundación no estaba autorizada a realizar un trabajo de prevención con jóvenes de pandillas, argumentando además que el gobierno tenía la potestad de disolver la Fundación.

Actualmente la Fundación está sistematizando su experiencia para contribuir al abordaje de la problemática de las pandillas en El Salvador. Se ha dejado de analizar la estructura o la forma de actuar de las pandillas por el peligro que eso implica. Más bien, la Fundación desea sistematizar el trabajo individual que está haciendo, dándoles a los jóvenes las herramientas emocionales, psicológicas y técnicas que les ayuden a vivir una vida mejor. Posteriormente se pretende elaborar una propuesta de trabajo que pueda servir a otras organizaciones.

## **EL PROYECTO 2000**

El Proyecto 2000 es una iniciativa de la Parroquia San Francisco y fue impulsado por el Señor Obispo Auxiliar, Monseñor Gregorio Rosa Chávez en el 2003. Se trata de un trabajo voluntario realizado desde el Arzobispado que lo antecede desde hace 10 años. En su actual forma, el Proyecto se inspira en el jubileo del año 2000 lo cual conllevó una fiesta litúrgica de la Iglesia Católica y la idea de que la Iglesia debe ser fiel al evangelio y servir a los más necesitados. Previo a este trabajo más estructurado, se realizó un trabajo semejante de voluntariado.

Aunque las maras parecieran una forma emblemática de la violencia juvenil en El Salvador, según el coordinador el Proyecto, se considera que se trata sólo de una expresión de la crisis de la juventud en el país. Otras modalidades incluyen los niños de la calle, los “huelepegas” y la prostitución infantil, entre otras. Por lo tanto, la iniciativa pretende responder hasta donde sea posible a las diferentes expresiones sociales de la juventud.

## **La metodología del Proyecto 2000**

El marco conceptual del Proyecto se basa en tres características:

- Integral: se pretende ir más allá de una capacitación técnica y promocionar la persona humana, despertando la conciencia de un joven para que se haga consciente de su realidad y protagonice su desarrollo;
- Gradual: se respeta el ritmo y desarrollo de cada persona;
- Original: el proyecto tiene sus propios conceptos.

La metodología del Proyecto parte de la idea de que es necesario entender a los jóvenes en su contexto, tomando en cuenta que ese ambiente determina su conducta, no les crea condiciones favorables para salir de su situación social. Esta opción metodológica implica que no se debe juzgar a los jóvenes por sus faltas; más bien, requiere una respuesta a sus carencias afectivas, trabajando con disciplina y un buen soporte profesional, pero también con calidez humana y convicción.

## **El perfil de los beneficiarios**

El Proyecto se dirige predominantemente a jóvenes en riesgo, sea porque trabajan en la calle o provienen de un ambiente con un tejido familiar desestructurado y sin un verdadero soporte afectivo. También se está atendiendo, aunque en menor cantidad, a pandilleros en proceso de rehabilitación y jóvenes remitidos por medida judicial.

Inicialmente, los beneficiarios del Proyecto pasan por un proceso de admisión y acompañamiento. Se entrevista a cada persona y selecciona a aquellos que merecen ser admitidos al Proyecto. En muchas ocasiones se ha excluido a los solicitantes, pero en aquellos casos se ha tratado de estudiantes universitarios u otros jóvenes que no tuvieron mayor nivel de necesidad. Por lo general, el proceso de selección está a favor de los que más necesitan ayuda.

Además, cada joven tiene a alguien que le está acompañando en su proceso, por ejemplo un voluntario o agente pastoral de una parroquia, a veces la misma familia o, en el caso de los jóvenes con medida judicial, un empleado de los juzgados.

## **Las áreas de atención**

Dependiendo del perfil de un joven, los esfuerzos se concentran en la capacitación técnica, la formación académica o la inserción laboral. Inicialmente se quiso montar una serie de talleres para los jóvenes más necesitados en las 6 parroquias que aglutina la Vicaría Divino Salvador, ubicada en el centro de la capital. Para tal fin, el grupo de trabajo de cada parroquia realizó un proceso de consulta en las comunidades en alto riesgo para averiguar sobre las preferencias de capacitación de los jóvenes. Las propuestas que resultaron de este sondeo fueron computación, carpintería, corte y confección y cosmetología. Luego, por falta de recursos financieros sólo se ha podido ofrecer talleres de computación y carpintería.

En carpintería existe tanto un curso básico como de especialización, explicando el uso de herramientas y la elaboración de muebles respectivamente. Después del curso básico el joven puede trabajar como auxiliar de carpintero; con base al curso de especialización el joven tiene todo el conocimiento para ser carpintero. En cuanto a la computación, también se cuenta con un curso básico, pero hasta la fecha las limitaciones financieras del Proyecto 2000 y del mercado laboral salvadoreño, han impedido la oferta de un curso de especialización. Dado el perfil de los beneficiarios del Proyecto, difícilmente pueden competir con los técnicos que se gradúan de las universidades.

Además, se empezó a dar consejería y charlas de formación, trabajando la motivación a la superación y

la estimulación de la autoestima, para que el joven tome conciencia de sus capacidades y fortalezas y sea capaz de salir adelante.

Además de dar atención a los jóvenes, los equipos también realizan visitas a los hogares de los jóvenes, así conociendo a las familias y el entorno social, para mejor entender las actitudes de los jóvenes y, según las necesidades, poder reorientar el proceso del sentimiento. En este sentido, también se brinda atención a las familias de los jóvenes, aunque la falta de responsabilidad de parte de muchos padres ha impedido su participación en las actividades. En los encuentros, se trata de hacerles entender dos aspectos fundamentales: uno, que sus actitudes son las que generan las conductas de sus hijos; y otro, que es necesario modificar estas actitudes.

Luego, viendo las necesidades de los jóvenes, se ha intentado servirles en otras necesidades. Por ejemplo muchas de las personas que llegaron a los talleres no habían comido por su misma situación económica. Con la ayuda de un donante se pudo conseguir financiamiento para ofrecerles un refrigerio. En otros casos, los jóvenes se retiraban de los talleres, porque su situación no les permitió pagar el transporte público. Con el apoyo de un nuevo donante, se puede pagar el pasaje diario de un grupo de 12 jóvenes. En el año 2006 se ha comenzado un proceso de inserción estudiantil. Con el financiamiento de un donante, se está pagando los estudios de bachillerato de 8 jóvenes.

En cuanto a la inserción laboral, se está apoyando a los jóvenes en sus esfuerzos de encontrar una base económica para sobrevivir. Sin embargo, la gran limitación del Proyecto ha sido la falta de empleo en el país. Se ha establecido una colaboración con la Parroquia de Santa Tecla, la cual cuenta con una bolsa de trabajo, pero los estándares de la empresa privada han impedido que los jóvenes del Proyecto 2000 consigan un trabajo. Para aspirar a un empleo en una empresa estable, el nivel educativo mínimo es el bachillerato, sin embargo muchos de los jóvenes no tienen ni el sexto grado.

Por lo tanto, se está tratando de diseñar un proceso de inserción laboral que sea acorde al perfil de los beneficiarios del Proyecto 2000. El proceso tendría el objetivo de crear un ambiente de sensibilización y a la vez algún tipo de tecnificación para que los jóvenes desde su perfil puedan desempeñar algún puesto digno.

Los impulsores del Proyecto 2000 están concientes de que su aporte a los problemas de la juventud sólo puede ser simbólico, dado tanto la complejidad de la situación como los pocos recursos disponibles. Aunque los esfuerzos sean modestos, como equipo se espera que la experiencia pueda servir para presentar una propuesta de trabajo al Gobierno.

## **EL CENTRO DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE LA VICARÍA DIVINO SALVADOR**

Este Centro de Formación y Capacitación, aglutina a las parroquias del Centro Urbano de San Salvador y se orienta a la formación y capacitación de personal que trabaja con niños, adolescentes y jóvenes en situación de riesgo. El proyecto encuentra su justificación en la crisis económica y social de la sociedad salvadoreña, que somete a diversos riesgos tales como drogas, violencia y delincuencia a la niñez, la adolescencia y la juventud salvadoreña; así como en la falta de recursos humanos capacitados para abordar

estos problemas, reflejados en la falta de un modelo científico de intervención apropiado para estos problemas y en las limitaciones en la construcción de coordinaciones para la acción.

## **El origen del Centro de Formación y Capacitación**

El Centro de Formación y Capacitación tiene antecedentes en la Pastoral de Maras, que surgió en el 1997 como un intento de capacitar a las personas que iban a abordar el tema de las pandillas en las comunidades de las parroquias del Centro Urbano de San Salvador. Es en el año 2000 que CARITAS Alemania, apoya la creación del Centro y se inicia un proceso de coordinación con el Centro de Formación y Capacitación en México, el cual tiene mucha experiencia con el trabajo con bandas.

Como consecuencia de esta colaboración, el Centro empieza a trabajar sobre la base del modelo denominado ECO 2 (Epistemología de la Complejidad Ética y Comunitaria), orientado a la prevención, rehabilitación, reinserción social y reducción del daño o riesgo en el que se encuentran los jóvenes. El método consiste en trabajar distintos niveles: casos individuales, grupos y la comunidad, siempre apoyados en la investigación, el diagnóstico de problemas y situaciones, la teorización, la planificación, la ejecución, evaluación y reformulación de objetivos del trabajo en los distintos niveles de intervención. El respeto a los derechos humanos, la perspectiva de género, la teoría de la construcción de redes y la teoría de las minorías activas, constituyen el fundamento teórico del modelo. Así mismo, los valores de la doctrina social de la iglesia, el profesionalismo y la ética constituyen la base valorativa del trabajo con la juventud.

## **Las actividades del Centro de Formación y Capacitación**

Además de la atención directa a los jóvenes, el Centro tiene el objetivo institucional de formar, capacitar y asesorar al personal de las parroquias que trabaja con niños y adolescentes. Por ello, su población destinataria se Amplía a agentes de acción social, organizaciones y redes que quieran capacitarse y formarse en el trabajo de prevención y rehabilitación.

Paralelamente a este proceso de capacitación de los agentes de pastoral, se comenzó a formar una estructura de coordinación con otros esfuerzos locales que están coordinados a través de la denominada Red de Redes, la cual agrupa un total de trece redes en Mejicanos, Apopa, Nejapa, La Libertad, Zaragoza, Santa Tecla, Soyapango y la zona norte de Guazapa.

Luego de haber asumido el modelo ECO 2, la pretensión fue de ponerlo en marcha en realidades concretas. En aquel tiempo, la problemática de las pandillas había aumentado y se quiso dar una respuesta, pero con un enfoque de derechos humanos, distinto al enfoque represivo del Gobierno. La idea fue trabajar con una “clica” entera en una de las comunidades marginales de San Salvador y convertir su actuar en acciones positivas. En el año 1997, se empezó a organizar encuentros deportivos con los jóvenes para establecer una primera comunicación con ellos. Al mismo tiempo se hizo un diagnóstico de la comunidad, estableciendo los lugares de alto riesgo como de narcotráfico y de prostitución.

Por diversas dificultades que se presentaron, se decidió abordar a los jóvenes individualmente, en vez de la clica entera, y ampliar el trabajo e incluir la prevención. En este contexto, se estaba abordando áreas como el recreo, las drogas, la sexualidad, el VIH/SIDA, la autoestima, la educación y capacitaciones vocacionales en computación y mecánica de obra de banco. En ese período, a algunos de los jóvenes el

ambiente social les llevó a involucrarse en el narcotráfico; otros emigraron hacia EEUU en su búsqueda de empleo.

En el año 2004, el proyecto cambió radicalmente cuando murió un policía en la zona circundante a la comunidad y la PNC sospechaba que uno de los jóvenes de la comunidad había matado al policía. En un operativo policial, se golpeó a un joven del grupo y cuando otro joven cuestionó este accionar, insistiendo en los derechos de su amigo, un policía lo mató de un tiro. La denuncia no resultó en la condena del policía, y la familia de la víctima no quiso seguir adelante con su denuncia por miedo a represalias. El incidente causó un fuerte impacto en el equipo y se decidió terminar la intervención directa en la comunidad por el riesgo personal. Esta experiencia cuestionó al Centro, por un lado, de la necesidad de definir si un equipo tiene las capacidades de intervenir y, por otro lado, la importancia de cambiar la estructura comunitaria y las relaciones de poder en la zona. La idea es de llevar a cabo una evaluación de ese proyecto y de empezar otro en una zona marginal distinta, siempre en San Salvador.

Además, los agentes de pastoral realizan visitas a las comunidades, trabajando en la prevención con niños a partir de la edad de 6 años. Los esfuerzos se concentran en medidas encaminadas a la reducción de los niveles de exclusión, el maltrato infantil, el problema de las drogas, el acceso a la portación de armas; a generar oportunidades educativas y laborales; y a fortalecer las organizaciones juveniles. El Centro, aunque da atención directa en casos remitidos a ellos, no tiene la capacidad de tratar adicciones o dar terapias; sin embargo, tiene vínculos con otras instituciones especializadas en esas áreas.

Por lo general, la idea es de convertir el Centro en un referente general para la comunicación y coordinación entre diferentes instancias, basado en la formación y la capacitación con un modelo científico. Este enfoque surge de la preocupación de la existencia de muchas iniciativas, pero sin coordinación y muchas veces, permeadas por cuestiones políticas y carentes de un proceso técnico. Por lo general, se espera poder unir esfuerzos para asumir un enfoque holístico hacia la problemática de la violencia juvenil, terminando con el protagonismo organizativo y mejorando la calidad de la atención a los jóvenes.

## **LA CONFRATERNIDAD CARCELARIA**

La Confraternidad Carcelaria de El Salvador es una organización no gubernamental que trabaja en el área de rehabilitación y reinserción con personas involucradas en el delito, sean estas víctimas o victimarios. Pertenece a la Confraternidad Carcelaria Internacional que es una organización ecuménica que agrupa a 112 países alrededor del mundo y tiene programas dentro de los centros penales. En El Salvador, la Confraternidad cuenta sólo con el apoyo de la Iglesia Católica, pero trabaja con individuos de diferentes creencias. Fue fundada hace 14 años y obtuvo la personería jurídica en el 1998.

### **La población destinataria**

Originalmente la asociación fue concebida con la visión de brindar una atención integral a todo tipo de reclusos, pero con el auge de las pandillas la Confraternidad Carcelaria empezó a atender a los internos del Centro Penal de Chalatenango el cual alberga a miembros de la Pandilla 18. Actualmente, se trabaja en la penitenciaría La Esperanza conocida como Mariona, la penitenciaría occidental y el Centro de Readaptación para Mujeres de Ilopango.

Dada la actitud antagónica entre las pandillas y los peligros a la vida, que un trabajo simultáneo con la MS y la Pandilla 18 pueda conllevar, se decidió trabajar solo con el grupo de Pandillas de la 18 en Chalatenango<sup>145</sup>. En el pasado se ha atendido también a miembros de la MS dentro de los centros penales de Mariona y Quezaltepeque, pero en aquel tiempo las autoridades aún no habían separado a los pandilleros, de los reos comunes y se atendió a todos los internos, independientemente de su pertenencia a una pandilla. El proyecto en Chalatenango empezó por solicitud de los mismos internos quienes, antes de la separación de los reos, estuvieron en el penal de Ciudad Barrios y habían participado en un concurso nacional de pintura llevado a cabo por la Confraternidad. Después de su traslado pidieron un programa en Chalatenango y es así que se inició el proyecto en este reclusorio.

## **Las actividades de la Confraternidad**

El enfoque de la organización se mantiene en la rehabilitación y la reinserción, para la Confraternidad, la rehabilitación es todo el proceso mediante el cual el interno o la persona ofensora renuevan sus valores para poder reinsertarse de nuevo en la sociedad. Concluida la rehabilitación, la organización se encarga de buscar un lugar adecuado en el que el ex interno pueda desarrollar sus habilidades. El problema que se enfrentan en esa dinámica, según el Director Ejecutivo de la Confraternidad, es la falta de un programa de rehabilitación integral y efectivo de parte del Estado, en sustitución de los programas aislados existentes y la construcción de más cárceles. Dada la actual desatención hacia los internos, ellos no logran desarrollar la conciencia necesaria para no seguir delinquir una vez que están en libertad, impidiendo la reinserción laboral y social. Además, la separación de las pandillas del resto de la población reclusa dificulta aún más la rehabilitación y reinserción de los pandilleros. Con ellos ya no se puede trabajar en grupos muy grandes, si no, un pandillero no va a demostrar su actitud de querer salirse de la pandilla por miedo a represalias.

El trabajo de la organización se divide en dos grandes áreas: los programas dirigidos a privados de libertad y a ex internos.

Los programas **para los internos**, enfocados en diferentes áreas para dar una respuesta integral, son los siguientes:

### **a) el programa espiritual**

En el área espiritual se desarrollan cursos bíblicos, retiros y convivencias.

### **b) el programa psicosocial**

El área psicosocial está relacionada con lo espiritual e incluye encuentros conyugales una vez al mes donde se abordan temáticas referentes al matrimonio y otros temas, siempre matizados con la Biblia.

### **c) el programa social**

En el área social se trata de responder a las necesidades de los internos, gestionando, por ejemplo, que se les lleven pipas de agua cuando la provisión de agua está interrumpida, o se celebra los cumpleaños de los participantes en los cursos permanentes.

### **d) el programa de salud**

Una vez al mes se organiza una jornada médica en los penales, donde se realiza un chequeo de los internos y se les entrega medicinas en coordinación con la clínica asistencial del centro penitenciario.

---

<sup>145</sup> Debido a los constantes traslados de las pandillas, en la actualidad el penal de Chalatenango resguarda a pandilleros de la MS.

### **e) el programa de educación**

El programa de educación trata de reconocer las habilidades y necesidades del grupo que se va a atender. Según el Director Ejecutivo de la Confraternidad, el problema con las capacitaciones que el Estado y otras instituciones llevan a cabo, es que están esencialmente limitadas a carpintería y manualidades, programas a los cuales los internos suelen integrarse con el fin de mostrar una buena conducta y obtener su libertad, pero no porque les guste. Dado que muchos pandilleros tienen cierta habilidad para el dibujo, la Confraternidad ha conseguido pintores reconocidos que brindan sus técnicas en talleres de pintura y escultura. Además, se ofrecen cursos de computación como un paso más atractivo en la búsqueda de empleo cuando los internos recuperan su libertad.

### **f) el programa laboral**

El programa laboral se enmarca dentro del eje de reinserción. Cuando los internos que participaron en los proyectos de la Confraternidad recuperan su libertad, se hacen gestiones para conseguirles trabajo con una empresa. Se trata, por ejemplo, de empresas de un familiar de un miembro de la junta directiva, o de algún voluntario. Sin embargo, por lo general, hay poco interés de parte del sector privado de ayudar en la reinserción laboral de ex internos.

### **g) atención a familiares de reclusos**

La Confraternidad también trata de prestar atención a los hijos o la familia de algunos internos, supliendo por lo menos la canasta básica. En algunos casos, también se da ayuda a familiares de pandilleros.

En el pasado, la Confraternidad quiso también establecer un programa contra la drogodependencia de muchos reclusos, respondiendo así a la falta de un tratamiento integral en los centros penales, pero el proyecto nunca fue autorizado por la Dirección de Centros Penales.

A continuación, se expone brevemente los programas de la Confraternidad para los **ex internos**:

### **a) el programa de educación**

En el área educativa se colabora con el Centro de Coordinación Post Penitenciaria de la Dirección de Centros Penales, para influir en las capacitaciones de las personas que han recuperado su libertad, pero no han participado en ninguna clase durante su período de internamiento. La Confraternidad, junto a la Universidad José Matías Delgado, está realizando programas educativos, principalmente de computación y en el área de deshidratación de frutas.

### **b) el programa laboral**

El programa laboral dirigido a ex internos coincide con el ya mencionado proyecto para reclusos.

## **Recursos humanos**

Todas las actividades antes mencionadas se ejecutan, en gran medida, por personas no salariables, dado que la Confraternidad es una organización de base voluntaria. Consta de una junta directiva de 8 personas y alrededor de 40 voluntarios, personas que en su mayoría pertenecen a parroquias y desean compartir sus destrezas. Algunos de estos voluntarios cumplieron una pena y también convivieron con pandilleros en aquel tiempo cuando todavía no se había separado a los pandilleros de los reos comunes. En el pasado, el cuerpo de voluntarios también contó con ex pandilleros, pero todos se desligaron de la Confraternidad para trabajar en otro lugar o emigrar hacia Estados Unidos por falta de empleo en El Salvador. El horario de

trabajo depende en cierta medida de la disponibilidad de los voluntarios externos, quienes trabajan a tiempo completo o a tiempo parcial y se inclinan al trabajo espiritual. También, se cuenta con voluntarios entre los mismos internos que están colaborando, por ejemplo, en la instrucción de las clases de computación.

El voluntariado se explica en parte por ser un principio de la Confraternidad, pero también por falta de fondos. Se ha tratado de gestionar proyectos con instituciones internacionales, pero el trabajo en los centros penitenciarios no parece ser una prioridad de los donantes. En consecuencia, los pocos fondos disponibles se desembolsan hacia los proyectos, en vez de recursos humanos.

## **REMAR (REHABILITACIÓN DE MARGINADOS)**

REMAR Internacional (Rehabilitación de Marginados) es la obra social de la Iglesia de Cuerpo de Cristo Internacional. Nacida en el año 1982, tiene su sede principal en España y está representada en 59 países a nivel mundial, incluso en El Salvador. Siendo su visión la ayuda al prójimo, la organización trabaja en la rehabilitación y reinserción de personas en situaciones de drogodependencia, violencia, delincuencia o riesgo social.

A continuación se presentan brevemente los programas ejecutados por REMAR. Luego, se expone el trabajo realizado por REMAR en El Salvador, principalmente los proyectos dirigidos a la niñez y la juventud según lo manifestado por su representante.

Los programas gestionados por REMAR son los siguientes:

- Ayuda humanitaria
- Comedores sociales
- Centros penales
- Salud (hospitales de primeros auxilios y dispensarios)
- SIDA
- Rehabilitación de adictos a las drogas
- Educación
- Programa vocacional
- Programa dirigido a la infancia
- Proyecto de apadrinamiento de niños
- Hogares y casas de acogida infantil
- Programa de atención a la juventud
- Programa dirigido a la mujer
- Programa dirigido a la familia
- Voluntariado

Para los fines de este estudio, se presentan de manera más detallada los programas de REMAR El Salvador, dirigidos a niños, adolescentes y jóvenes en riesgo social o en pandillas, según lo manifestado por su representante los programas son:

### **Programa dirigido a la infancia**

La niñez es uno de los sectores de la población más vulnerables a la problemática social y económica que se presenta en un país como El Salvador. Por lo tanto, el programa dirigido a la infancia se desarrolla



a través de hogares de acogida, donde se cubren las necesidades básicas de los niños (como vivienda, alimentación, vestido, educación, visitas médicas, recreación, actividades espirituales).

En estos hogares, divididos por grupos de edad y sexo, ingresan niños abandonados, hijos de madres solteras, enfermos, huérfanos, y niños que preventivamente deben vivir separados de sus padres por circunstancias de excepcional emergencia. El primer objetivo que se busca es cubrir la falta de las figuras de padre y/o madre, para lo cual se ha establecido que el cuidado de los niños lo efectúen matrimonios o monitores responsables que puedan albergar en el seno de sus hogares a los niños que ingresan, dándoles tanto el cariño como la dirección y disciplina que necesitan. Una vez ubicado el menor se intenta integrar al niño en el sistema educativo, si la edad lo permite, y en los restantes programas de REMAR.

En el caso de menores de edad, REMAR El Salvador está recibiendo en sus hogares, a través del ISNA, niños y adolescentes quienes reúnen el mencionado perfil y, en muchos casos, cuentan con experiencia de vida en pandillas. En el caso de mayores de 18 años, el personal de la organización sale en la noche con el fin de recoger a jóvenes necesitados en el centro de San Salvador y en Soyapango, y llevarlos a los albergues. También llegan personas por voluntad propia, incluso pandilleros que buscan un lugar para tranquilizarse.

Los albergues de REMAR están divididos en tres fases, según la etapa de rehabilitación y reinserción en la cual se encuentren los residentes.<sup>146</sup> Para facilitar la reinserción laboral y social de ex pandilleros, sobre todo cuando ellos corren un peligro en su vida, se les puede enviar a un hogar REMAR en otro país.

En El Salvador, REMAR cuenta con casas para niños hasta los 11 años, adolescentes de 12 a 17 años y mayores de edad, en las ciudades de San Salvador (17), San Miguel (4), Puerto de la Libertad (2), Santa Ana (1) y Rosario de la Paz (1).

### **Programa de educación**

El programa dirigido a la infancia está estrechamente relacionado con el programa de educación. Con este proyecto, REMAR pretende responder a las debilidades del sistema educativo en El Salvador, el cual por sus deficiencias en su calidad y cobertura, no constituye una verdadera alternativa frente a los colegios privados que son económicamente inaccesibles para la mayoría de la población.

En este contexto REMAR ha creado centros educativos gratuitos, dando educación preprimaria, primaria y secundaria tanto a los niños acogidos en los hogares como a niños de escasos recursos en las comunidades donde actúa REMAR. Siguiendo en esta misma línea, la institución también ejecuta el Proyecto Lapicero lo cual incluye la colección de material escolar donado a los colegios de REMAR.

### **Programa de atención a la juventud**

Este programa tiene dos enfoques: por un lado, se pretende crear oportunidades para aquellos jóvenes cuyo desarrollo está obstaculizado por sus condiciones sociales y económicas; y por otro lado, REMAR está consciente de que algunos jóvenes que viven en esta situación, la pobreza y carencia de recursos les conduce a buscar dinero de forma rápida y relativamente fácil. Para lograr que más jóvenes se aparten de las calles y cometen delitos, se busca proporcionarles diferentes formas de esparcimiento.

---

<sup>146</sup> Para mayores detalles, véase más adelante “Programa de rehabilitación de adictos a las drogas”.

Por lo tanto, este programa coincide en gran parte con el **programa vocacional**, el cual consiste en una serie de talleres de formación profesional para que los jóvenes puedan aprender un oficio y tener mayor esperanza de una vida mejor.

La capacitación está disponible con los siguientes talleres:

- Tapicería y restauración de muebles
- Talleres de manualidades y artesanía. Los productos de artesanía son comercializados en las tiendas de REMAR, cuyos beneficios se destinan al desarrollo de la asociación.
- Talleres de imagen y sonido
- Administración y contabilidad
- Talleres de confección
- Cerrajería
- Herrería
- Imprenta

### **Programa de rehabilitación de adictos a las drogas**

Este programa está estructurado en tres fases terapéuticas, desarrolladas en distintos centros, que se describen a continuación:

#### **Primera fase (“Desintoxicación y Recuperación”)**

Para REMAR, se trata de una fase de “deshabitación” que comprende un período de cinco meses en promedio, en una casa-hogar en el campo con lo que se busca:

- La desintoxicación física y psíquica.
- El reconocimiento de la problemática y sus causas en el ámbito individual.
- El establecimiento de una estrategia para la resolución de la problemática.
- La adquisición de una autodisciplina en cuanto a hábitos de higiene, alimentación, comportamiento, horarios, entre otros.
- Establecimientos de relaciones sociales básicas y de actuación grupal.
- Restablecimiento de valores morales y éticos.

#### **Segunda fase (“Rehabilitación”)**

En esta fase, de aproximadamente seis meses de duración, se tratan más de cerca los problemas que llevaron a la persona a la adicción, por medio de terapias más personalizadas. Los internos comienzan a desarrollar trabajos según sus profesiones, aspiraciones y talentos, desarrollando actitudes favorables para una pronta reinserción. En estos centros además se trata de estimular la relación familiar y conyugal.

#### **Tercera fase (“Reinserción”)**

Es la fase de capacitación y de reinserción social que comprende un período de seis meses según el desempeño individual. En esta fase se adquieren algunas responsabilidades que forman a las personas, dándoles márgenes de confianza que ayudan a elevar su autoestima y participar en las cargas de la comunidad. Las personas que carecen de oficios, son capacitadas en diferentes talleres de formación profesional los cuales también sirven para contribuir a la sostenibilidad financiera de REMAR. Muchas de las personas que han llegado a esta fase se han quedado en los hogares para volverse parte de la obra y encargarse de la rehabilitación y reinserción de otros.

## **Recursos humanos**

En gran parte, REMAR cuenta con la ayuda de voluntarios. Varias personas ingresan en la institución por medio del ya mencionado proyecto de voluntariado, trabajando en las áreas de administración, relaciones públicas y en los talleres ocupacionales. En su mayoría, se les ha ayudado a los voluntarios a salir de situaciones precarias y luego deciden ayudar a otros que se encuentran en una situación semejante. Se considera que, por ejemplo, un ex pandillero se puede identificar más fácilmente con otro pandillero buscando una salida de ese grupo, que una persona que no tiene esa experiencia. Entre el personal se tiene también una pareja, ambos ex pandilleros, que participaron en el proceso de rehabilitación y reinserción antes de casarse y dedicarse a dirigir un hogar de niños.

## **Financiamiento**

REMAR no cobra a sus residentes. A nivel mundial, la fundación ha creado más de 200 empresas pequeñas y medianas para el autofinanciamiento de la institución y para sostener los mencionados proyectos. Entre las microempresas se encuentran:

- Tiendas de muebles y ropa, nuevos y de segunda mano
- Lavaderos de coches
- Productos de limpieza
- Talleres de cerrajería, carpintería metálica, y pintura
- Imprentas
- Taller de chapa y pintura, talleres mecánicos y de engrase
- Carpintería
- Fábricas de quesos
- Producciones audiovisuales
- Inmobiliaria New Look y Agencia de Viajes Sefarad
- Empresa de transportes Transremar
- Granjas ganaderas
- Empresas de alimentación

## **AMIGOS DE LATINOAMÉRICA (AMILAT)/EL PROYECTO NEHEMÍAS**

La Asociación de Amigos para Latinoamérica (AMILAT) es el ente coordinador del Proyecto Nehemías, el cual reúne tanto organizaciones privadas como gubernamentales. Se ha decidido incluir el proyecto entre las iniciativas de la sociedad civil, porque AMILAT fue la institución que lo impulsó en su inicio.

AMILAT es un ministerio de línea evangélica, fue establecido en El Salvador en el año 1977 por ciudadanos estadounidenses y tuvo como misión principal llevar el evangelio a través de la literatura. A raíz del conflicto armado que vivió el país, se amplió el proyecto para ayudar a los niños huérfanos que quedaron en el abandono como consecuencia de la guerra. Se originó con el lugar infantil Shalom y luego se establecieron las Librerías Josué, cuyos fondos sirven para la alimentación, el vestuario y las demás necesidades de los niños del hogar. Además, AMILAT ha fundado un colegio para dar educación a los jóvenes.

## **El origen del Proyecto Nehemías**

El Proyecto Nehemías surgió en septiembre de 2004 en el contexto de las mesas de concertación convocadas por el Presidente Antonio Saca y la intención de impulsar el Plan Mano Amiga. La Directora Ejecutiva de AMILAT, la Señora Teri Werner Domínguez, empezó a buscar instituciones interesadas en crear una iniciativa de prevención. Estos esfuerzos resultaron en el Proyecto Nehemías el cual está inspirado en el profeta Nehemías y busca reconstruir las vidas de jóvenes necesitados. Para ello se formó una alianza entre 8 instituciones, cada una dando su respectivo aporte tanto logístico como presupuestario: el INSAFORP, la SNJ, el Vice ministerio de Seguridad Ciudadana, la PNC, la Universidad Evangélica, la Iglesia ENON, la Oficina de Justicia de la CSJ y AMILAT.

## **El perfil de los destinatarios**

El objetivo del Proyecto es prevenir el ingreso a una pandilla de parte de jóvenes en situaciones de riesgo. En este sentido, el perfil de personas con que se trabaja incluye a jóvenes entre los 13 y 18 años, que por un lado, provienen de familias desintegradas o de escasos recursos y, por el otro lado, han cometido un delito y, bajo condiciones de libertad asistida, tienen que participar en una formación vocacional. Además de este perfil general, los beneficiarios del proyecto tienen que someterse a una evaluación psicológica de parte de la Universidad Evangélica para establecer el nivel de sus habilidades. A los padres de familia también se les invita a participar en cursos para acompañar a sus hijos en sus esfuerzos.

El Proyecto comenzó con un plan piloto de 14 jóvenes. Los resultados de esta experiencia fueron considerados satisfactorios y a partir del año 2005 se amplió la iniciativa a 55 jóvenes por cada ciclo de tres meses. Los jóvenes con medida judicial asisten a los cursos hasta que se ha cumplido la pena, y en el caso de los demás jóvenes la participación queda a su voluntad, es decir ellos pueden optar por una materia o después seguir especializándose.

## **Los elementos del Proyecto Nehemías**

Los diferentes componentes del Proyecto se desarrollan cada sábado, para permitirles a los jóvenes seguir con su actividad normal de estudio de lunes a viernes y después darles una preparación vocacional.

El programa que se desarrolla cada sábado es el siguiente:

- una clase espiritual, impartiendo elementos bíblicos;
- una parte psicológica;
- la capacitación vocacional;
- las actividades deportivas que consisten en el fútbol y un taller de creatividad.

La capacitación vocacional incluye cursos en electrónica, electricidad, panificación, computación, polarizado de vidrio y artesanía de pluma. Además de formar a los jóvenes en estas áreas, se busca darles un empleo lo cual ha sido el gran desafío. Hasta la fecha se ha podido incorporar laboralmente a unos jóvenes en unas empresas de polarizado de vidrios. También, se ha establecido un taller de artesanías donde se trata de comercializar las plumas elaboradas por los jóvenes.

Actualmente, AMILAT está en gestiones para abrir, a finales de 2006, otro centro en Santa Ana, además de los 4 centros ya existentes en San Salvador, Ciudad Delgado, Santiago Texacuango y Zacatecoluca. Para el futuro, se espera poder ampliar el proyecto, en cuanto los recursos lo permitan, para crear un centro en cada Departamento del país.

## **EL TABERNÁCULO BAUTISTA DE AVIVAMIENTO**

El Tabernáculo Bautista de Avivamiento Internacional, ubicado en San Bartolo, en el municipio de Ilopango, es una iglesia cristiana evangélica. Trata de unir dos vertientes que tradicionalmente habrían estado antagónicas en la historia del cristianismo, las cuales son, por un lado, la vida del espíritu que lleva a la sobre naturalidad, y a tener experiencias extra sensoriales con todo tipo de manifestaciones del espíritu y, por el otro lado, la misión integral que es la preocupación por los problemas cotidianos de El Salvador.

En una entrevista para la investigación, el Pastor Carlos Rivas identificó los siguientes problemas como los más sobresalientes en la sociedad salvadoreña y en el entorno de su iglesia: el desempleo; el fenómeno de madres solteras y jóvenes; la desintegración familiar, la cual a su vez es fruto de la emigración; la falta de oportunidades; la vagancia; el consumo de drogas; los altos niveles de delincuencia y violencia, incluso juvenil; y el alto porcentaje de abusos sexuales en menores y en mujeres. Según el Pastor, la iglesia no pudo involucrarse en todas estas temáticas y decidió, en el año 2003, dedicarse al problema de las pandillas. Se optó por esta problemática por la evidente presencia de las pandillas en las comunidades,<sup>147</sup> y la preocupación de que el Plan Mano Dura estaba atacando los efectos de la violencia juvenil, pero no sus causas.

Desde entonces, el Tabernáculo ha tratado de hacer una contribución al alivio de la violencia juvenil, sobre todo de las pandillas. Está trabajando con miembros tanto de la MS como de la Pandilla 18, que provienen de los 20 municipios, que la PNC ha clasificado, como los más afectados por la violencia. En un inicio, se trabajó sólo con miembros de la Pandilla 18, pero por el riesgo de convertirse en un blanco de la pandilla contraria, se empezó a trabajar con las dos. El Pastor afirma que se ha logrado controlar conflictos entre las pandillas por medio de valores espirituales, según su relato, la parte preventiva constituye un componente del trabajo que realiza la iglesia, pero el mayor esfuerzo estaría en la rehabilitación y la reinserción.

El trabajo con pandilleros se enfoca en cuatro ejes de acción:

### **a) La parte espiritual**

La parte espiritual es la que domina el trabajo del Tabernáculo, no sólo por el hecho de que la institución es una iglesia, sino también porque la problemática de las pandillas sería de carácter espiritual. Según manifiesta el Pastor, los tatuajes y los grafiti de los pandilleros incluyen signos satánicos. A esto se sumaría una forma de matar que recuerda los sacrificios diabólicos, en particular los desmembramientos. Todo esto muestra, según el Pastor, que existe una influencia demoníaca que necesita ser liberada. Por lo tanto, en el trabajo de la parte espiritual se lleva a los pandilleros a un retiro de tres días, donde se les anuncia la palabra de Dios, se hacen oraciones y se les libera de esta influencia. Según el Pastor, después de tal encuentro, los jóvenes manifiestan que se sienten liberados, aunque su cuerpo sigue estando tatuado, se habrían visto cambios sustanciales en estas personas, hasta en la manera de vestirse.

---

<sup>147</sup> El Padre Rivas agregó que, según sus investigaciones, existen no menos de 20,000 miembros de pandillas en El Salvador, el doble de los datos que maneja la PNC.

Esencialmente, se trataría de enfrentar la falta de valores en la sociedad y la desintegración familiar, dándoles a los pandilleros valores como la espiritualidad, y el ser de bien para la sociedad; principios y ética, permitiéndoles así que cambien sus valores y tengan una nueva visión de la vida. Desde el inicio del proyecto, la iglesia habría ayudado a muchos jóvenes a salir de las pandillas.

#### **b) La inserción social**

El segundo eje de acción está relacionado con la integración en la sociedad, esto se dificulta por el miedo y la discriminación que existen en la sociedad, sin embargo, se trata de responder a las carencias afectivas de los pandilleros, dándoles comprensión y amor. Estos valores se transmiten en los cultos, donde se busca crear más comprensión para los jóvenes pandilleros entre la feligresía.

#### **c) La capacitación vocacional**

A través de talleres vocacionales se les brinda a los pandilleros la oportunidad de aprender un oficio, por ejemplo electricidad, panadería y ser camarógrafos.

#### **d) La inserción laboral**

En la parte de la inserción laboral, la iglesia trata de conseguirles un trabajo a los jóvenes, algunos ex pandilleros son misioneros o trabajan como camarógrafos en el canal de televisión del Tabernáculo. Por lo general, la inserción laboral es difícil, dado que muchos empleadores rechazan a jóvenes que tienen tatuajes, para ayudarles en este sentido, la iglesia, según lo manifestado por el Pastor, quiere conseguir una máquina para la remoción de tatuajes.

Los pandilleros que se habrían logrado rehabilitar hasta la fecha, se han hecho miembros de la iglesia, estarían trabajando en el canal de televisión del Tabernáculo o en una empresa. Otros, siendo misioneros, también trabajarían en la parte de la prevención en contra de las pandillas, dando charlas en las escuelas públicas y evangélicas.

El trabajo que realiza la Iglesia se financia a través de las ofrendas de los miembros de la iglesia, no se recibe fondos de parte de otros actores, sean gubernamentales o no gubernamentales. En un momento se quiso colaborar con el gobierno central, pero para evitar el tinte político que el gobierno hubiera querido dar a un acto de graduación de algunos pandilleros, la iglesia se distanció de esta colaboración.

Según manifiesta el Pastor, el proyecto ha enfrentado varias dificultades, aparte de la estigmatización que la misma sociedad da a los pandilleros, otros obstáculos que se han dado en la rehabilitación han sido de carácter financiero, dado el alto costo de la rehabilitación, y el hecho de que algunos pandilleros recaigan o no se quieren rehabilitar, y más bien participan en un programa para obtener un salvoconducto entre sus compañeros de pandillas.

Según el Pastor, el mayor obstáculo para los esfuerzos del Tabernáculo ha sido la incompreensión de parte de la policía y los funcionarios en materia de seguridad. Por ejemplo, cuando se estaba dando el último taller de electricidad a miembros de la Pandilla 18 en la Urbanización La Campanera en Soyapango, llegaron elementos de la PNC que detuvieron a los pandilleros, a pesar de una carta del Tabernáculo que confirmó la participación de los jóvenes en el taller. En la delegación policial, los pandilleros fueron presentados a los medios de comunicación, afirmando que se había detenido a un grupo de peligrosos pandilleros en una casa “destroyer”. Los jóvenes fueron liberados después de 72 horas de detención, según el Pastor,

este ejemplo demuestra que los mismos órganos del Estado, con su actuar represivo, se convierten en un obstáculo para cualquier esfuerzo de rehabilitación.

## **FUNDACIÓN CARISMA: LA CLÍNICA ADIÓS TATUAJES Y LOS HOGARES CREA**

La Fundación Carisma, que surgió en el 1989 en la Comunidad Carismática de la Parroquia Corazón de María en la Colonia Escalón de San Salvador, busca ayudar a los más necesitados, en el área física, espiritual y mental, a través de las siguientes obras:

- Clínica Corazón de María
- Clínica Adiós Tatuajes
- Hogar CREA María Auxiliadora
- Hogar CREA Femenino “Guadalupe de Calles”.

La Clínica Asistencial Corazón de María proporciona servicios de salud que van dirigidos a personas de escasos recursos económicos y a todas las personas que los soliciten, donde los beneficiarios son principalmente los habitantes de las comunidades marginales ubicadas en la periferia y dentro de la Colonia Escalón, y las zonas rurales dentro y fuera de San Salvador. Casi el 50% de los pacientes son niños y adolescentes hasta los 21 años de edad. Gran parte de las consultas se basan en causas como infecciones respiratorias altas, el síndrome diarreico y el parasitismo intestinal,<sup>148</sup> condiciones que son de mucha frecuencia en El Salvador por la alta contaminación del medioambiente y el empobrecimiento que no permiten que la vida de la población se desarrolle en condiciones saludables.

### **La Clínica Adiós Tatuajes**

La Clínica Adiós Tatuajes nació cuando la Fundación se dio cuenta de que muchos jóvenes que habían decidido tatuarse, se veían rechazados y estigmatizados por la sociedad y hasta reprimidos por las autoridades en el momento de querer cambiar su vida y conseguir un empleo digno o ingresar en un centro escolar. Así, la Clínica Adiós Tatuajes consiguió financiamiento del FISDL y de personas particulares, para la construcción y el equipamiento de la clínica, ubicada en la Parroquia Corazón de María. Desde marzo de 2005 la clínica ha ofrecido el servicio de remoción de tatuajes a quien lo solicite, sin discriminación por motivos de sexo, edad, raza, credo o condición social.

La remoción de tatuajes se efectúa con un foto coagulador de luz infrarroja, aplicación por la cual el usuario gasta una suma simbólica de \$10.00 por una sesión de 30 minutos. Algunos tatuajes requieren hasta 3 sesiones, y el proceso es sumamente doloroso, pero los jóvenes son anestesiados localmente y sometido a un tratamiento con cremas restauradoras de la piel durante largos períodos de tiempo.

### **Los Hogares CREA**

Los Centros de Reeducción de Adictos a Drogas “Hogar CREA María Auxiliadora” y “Hogar CREA Femenino Guadalupe de Calles” también forman parte de la Fundación Carisma. Los Hogares CREA, cuya más reciente construcción es dirigida al sexo femenino y data de mayo del año 2005, se consideran

---

<sup>148</sup> Por ejemplo, en el año 2005, se dio el siguiente número de consultas por enfermedades infecciosas: 1.560 por infecciones respiratorias altas; 1.022 por síndrome diarreico; 519 por parasitismo intestinal.

apolíticos y ecuménicos y están dedicados a la prevención y al tratamiento terapéutico a personas con dependencia física y/o mental hacia el uso de drogas.

Específicamente, el objetivo de los centros es proporcionar asistencia en el área de la salud física, mental y espiritual, y además dar asistencia social y alimenticia, abrigo y educación a individuos que han caído en la drogadicción. En el 1996 se adoptó la metodología de Hogares CREA Internacional (con sede en Puerto Rico), cuyo tratamiento consiste en reeducar a las personas de forma integral en diferentes áreas, tales como física, psicológica, social y espiritual, las áreas son trabajadas tanto por profesionales como por voluntarios.

Los siguientes datos nos pueden dar una impresión de las drogas usadas con más frecuencia por los pacientes atendidos en el año 2005. De los 77 residentes ingresados a los hogares, 68 habían usado el alcohol; 52 la marihuana; 50 el crack; y 13 la pega. Casi la mitad de los mismos residentes eran jóvenes, teniendo entre los 15 y los 25 años de edad.

El tratamiento en los Hogares se realiza a través de 4 fases: Pre-residente (I), Residente (II y III) y Reeducado (IV). Durante la primera fase, se evalúa el deseo y la motivación de la persona para superar la adicción mediante una serie de entrevistas individuales y un promedio de 15 charlas ambulatorias. Una vez que la persona interesada manifiesta su deseo de someterse al tratamiento, se realiza un análisis médico y un diagnóstico socioeconómico para evaluar la contribución mensual como apoyo al tratamiento interno. En las fases dos y tres, el residente se somete a dicho tratamiento (lo cual consiste en terapias espirituales, individuales y grupales, educativas, familiares, deportivas, entre otras), identifica sus problemas y busca soluciones que llevan al cambio. En la última fase, la cual empieza después de al menos 21 meses de internamiento, se da el seguimiento a los residentes que terminaron su tratamiento interno y ya regresaron a su comunidad. En esta fase el reeducado sigue asistiendo a terapias individuales y grupales al menos dos veces por mes las cuales sirven también para observar las actitudes y comportamientos de la persona. También se realizan reuniones con los familiares y se da seguimiento a las actividades laborales o académicas.

Tanto la clínica asistencial como los hogares se mantienen a través de donaciones. El Hogar CREA María Auxiliadora, también ha recibido financiamiento de parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública a través de su proyecto Pro-Jóvenes para la construcción de un complejo deportivo.

#### **4.1.2 Iniciativas provenientes del sector de la juventud**

### **MOVIMIENTO DE JÓVENES ENCUENTRISTAS (MOJE)**

#### **Ubicación geográfica e histórica de Ilobasco**

El Movimiento de Jóvenes Encuentristas (MOJE), a diferencia de la mayoría de iniciativas privadas expuestas en este documento, no se encuentra en la capital, sino en el municipio de Ilobasco. La ciudad está situada a 54 kilómetros de San Salvador, en el Departamento de Cabañas, el departamento más pobre del país.



En el año 1971, la población de Ilobasco era de 39,247, durante la guerra civil de 1980-1992 que afectó directamente a los poblados que rodean la ciudad, la población creció rápidamente. En el año 1992 el municipio ya tenía 53,513 habitantes y en el año 2005 contó con 65,499 habitantes, es decir un incremento de 67% en los últimos 34 años.<sup>149</sup>

El desarrollo de la infraestructura no ha seguido el fuerte crecimiento poblacional, y en los contornos de la ciudad se ha creado un cinturón de colonias pobres, donde no se han cubierto muchas de las necesidades básicas de la gente. Estos barrios se volvieron un terreno fértil para el crecimiento de las pandillas y la violencia juvenil.<sup>150</sup>

## **Las pandillas juveniles en Ilobasco**

En los diferentes sectores de Ilobasco, han operado dos pandillas, la MS y la Dieciocho. Fue durante los años noventa cuando la violencia juvenil en el municipio aumentó considerablemente y muchos jóvenes ingresaron a una pandilla. En el año 1996, más de mil jóvenes estaban involucrados, directa o indirectamente, en pandillas en Ilobasco y durante el año 1998 más de 50 fallecieron por la violencia. Esto ubicó a Ilobasco entre los primeros 10 municipios más violentos de El Salvador. Hoy en día, el municipio es el número 25 más violento de los 262 municipios del país.<sup>151</sup>

Aunque la situación de la violencia ha mejorado en los últimos años, las acciones realizadas por el gobierno central y municipal no han respondido a la magnitud del problema. Más bien, el cambio se ha dado en gran parte gracias a los esfuerzos de MOJE la cual es la única organización de la sociedad civil en Ilobasco que está tratando de impulsar actividades tendientes hacia la prevención de la violencia juvenil.

## **El surgimiento de MOJE**

La Asociación MOJE nació en la Iglesia Católica El Calvario, de la ciudad de Ilobasco en 1994. En un primer momento, el grupo reunía a los hijos de un movimiento de encuentros conyugales antes de abrirse a otros jóvenes. Fue en el 1996 cuando empezó a trabajar con jóvenes de pandillas, apoyada por el entonces párroco Padre Juan Francisco Molina, en aquel tiempo había resultado sólo un muerto en los enfrentamientos entre las pandillas, y se organizaron retiros con miembros de ambos grupos. Luego, el equipo salió a la calle en las noches para reunirse con los jóvenes lo cual se convirtió en un trabajo intenso de 8 meses para conocer la realidad de los jóvenes y sus necesidades.

Para poder responder a las demandas de los jóvenes, se pensaba en convertir el grupo juvenil en una organización formal, independiente de la Iglesia. Mientras tanto, el Padre Molina empezó a denunciar en las misas el acoso policial hacia los jóvenes, lo cual resultó en amenazas y hasta maltrato físico en su contra de parte de elementos de la PNC. Cuando el Padre Molina de Ilobasco fue removido de su cargo y su sucesor no estaba de acuerdo con el trabajo con los jóvenes, MOJE decidió desligarse de la Iglesia y en el 1998 se convirtió en una asociación de la sociedad civil.

<sup>149</sup> Arman, Karin Sofia. *Encuentros en la Soledad. Un estudio sobre la juventud de Ilobasco*. Ilobasco, El Salvador: MOJE, 2006, p. 9.

<sup>150</sup> Para un diagnóstico de estas colonias, véase Arman, Karin Sofia. *Encuentros en la Soledad. Un estudio sobre la juventud de Ilobasco*. Ilobasco, Op. Cit., capítulo II.

<sup>151</sup> *Ibid.*, p. 11.

## Las actividades de MOJE

Desde su inicio MOJE ha definido como su objetivo, la contribución a la disminución de la violencia juvenil en Ilobasco, dedicándose a la rehabilitación y reinserción de jóvenes pandilleros. Para este fin, se comenzó a abrir espacios de participación juvenil, donde la juventud tuviera la oportunidad de expresarse. En este contexto se desarrolló un proceso de atención grupal con jóvenes pandilleros y se abrieron varios talleres de artesanía para crear oportunidades de capacitación laboral y de empleo. Paralelamente se promovió el desarrollo de actividades educativas en la comunidad para concientizar a la población sobre la situación juvenil.

MOJE ha podido incidir de forma determinante en la problemática de las pandillas por el hecho de haber iniciado su labor cuando las pandillas surgieron en la localidad por primera vez. Aunque siempre se ha mantenido un trabajo intensivo con los jóvenes, dado el incremento en los enfrentamientos, se ha trabajado simultáneamente aunque no conjuntamente, tanto con la pandilla MS como con la Dieciocho. A continuación se presentan las actividades innovadoras de MOJE de forma más detallada.

La intervención de MOJE se ha desarrollado en 8 sectores de Ilobasco, entre las colonias más pobres y violentas que empezaron a desarrollarse a partir del 1996. Tres de ellas han sido dominadas por la Dieciocho, cinco por la Mara Salvatrucha.<sup>152</sup> El método de intervención elaborado por MOJE se ha basado en el trabajo con las clicas enteras de cada pandilla, en vez de exigir a los miembros que renuncien a la pandilla o se disuelva la estructura.

Una vez ganada la confianza de los jóvenes, se promovieron actividades culturales, deportivas y de formación, al mismo tiempo observando la interacción de los pandilleros. El objetivo fue ganar el consenso de los líderes para poder incorporar a todos los miembros de clicas a un grupo alternativo, en el cual no se iba a utilizar las señas ni los códigos de la pandilla, además de estar excluida toda forma de violencia. Lo importante fue lograr que los cambios vinieran de los mismos jóvenes y no fueron impuestos por los adultos. Inicialmente hubo resistencia de parte de varios líderes, pero ante esa situación MOJE se empeñó aún más en integrar a los líderes. En base de la expresa voluntad de cambio de un líder, otros miembros de clicas también se atrevieron a cambiar su vida, sin miedo de sufrir represalias.

Otra cuestión que fue necesario abordar fue la equidad de género. En varios grupos la perspectiva de las mujeres no fue tomada en cuenta y MOJE se propuso hacer valer la opinión de todos, no sólo la del líder de la clicas.

Al mismo tiempo, se realizaron campañas de sensibilización en el municipio para lograr una mayor conciencia de las pandillas entre la población. Inicialmente, la gente rechazó tanto el trabajo de MOJE como sus intentos de solicitar fondos para poder impulsar sus actividades. Con el tiempo, las actitudes hostiles fueron reemplazadas por un alto nivel de aceptación desde las comunidades.

MOJE concentró sus esfuerzos de rehabilitación y reinserción en 4 programas:

- Formación humana
- Educación
- Recreación y deportes
- Inserción laboral.

---

<sup>152</sup> MOJE. *Jóvenes Sedientos de Amor. Voces de Ilobasco*. San Salvador, El Salvador: Polígono Industrial Don Bosco, 1999, p. 13.

Antes de impulsar cada uno de estos procesos, se procedió en dos etapas que ya se han mencionado: una etapa de contacto durante la cual se visitó a los jóvenes en su colonia para realizar un diagnóstico de su vida y su entorno social; y una etapa de convocatoria, invitando a los jóvenes a incorporarse a las actividades realizadas por MOJE. Dichas actividades son de dos tipos: libres y dirigidas. En las primeras, los jóvenes tienen la opción de elegir la actividad que desean realizar: fútbol, murales (sin simbología de pandillas) y películas, entre otros. En las actividades dirigidas los promotores de MOJE se plantean un objetivo educativo determinado y realizan preguntas generadoras de acción. Por ejemplo, en una ocasión los jóvenes reflexionaron sobre la percepción de la comunidad hacia ellos y al final decidieron realizar una campaña de despintado de grafiti en la colonia.

Luego, el **Programa de Formación Humana** pretende que los jóvenes tengan nuevas experiencias positivas que les permitan cuestionar sus actitudes y vivir nuevas relaciones de grupo. En esta etapa, desarrollada en reuniones semanales, la temática está orientada a lograr que los jóvenes participen, que se expresen, que tengan confianza y que identifiquen los medios para realizarse en la vida. Los temas discutidos incluyen aspectos como autoestima, relaciones interpersonales e identidad.

El trabajo grupal se complementa con la atención individual donde se trata de abordar individualmente a los miembros del grupo. Se pretende conocer su realidad, incluso problemas familiares, de droga y de violencia, y proyectar con el individuo un acompañamiento, lo cual le llevará a lograr pequeñas metas individuales como la de seguir estudiando, conseguir empleo o aprender un oficio en los talleres de MOJE.

MOJE no ha podido ofrecer ciertos tipos de atención como la remoción de tatuajes y el tratamiento de la drogodependencia, entre otros. Sin embargo, ha tratado de encontrar a las instituciones que puedan atender a tales necesidades, para poder apoyar y acompañar a los jóvenes de manera más integral en su proceso de rehabilitación y reinserción.

## **Educación**

En el área de educación, MOJE ha apoyado la reinserción escolar de los jóvenes, por ejemplo a través de escuelas nocturnas. Sin embargo, existieron pocos espacios y varias veces las autoridades trataron de expulsar a jóvenes cuando conocieron de su experiencia en una pandilla. La situación mejoró cuando los jóvenes ya no mencionaron su pasado violento y muchos de ellos lograron avanzar en sus estudios, unos hasta ingresaron a la universidad.

En el Centro de MOJE, existe también una biblioteca pública que atiende a toda la población juvenil de Ilobasco y un Centro de Cómputo, donde se imparten capacitaciones durante todo el año.

## **Recreación y deportes**

Este componente básicamente incluye actividades como torneos de fútbol, campamentos y películas, entre otros.

## **Programa de inserción laboral**

La Capacitación Técnica y la Reinserción Laboral son consideradas otra área esencial para que la juventud pueda salir adelante y obtener ingresos propios. La capacitación técnica les proporciona a los jóvenes herramientas importantes para su inserción laboral y les ha permitido vender exitosamente los productos que elaboran en los talleres.

Una ventaja en el caso de los jóvenes pandilleros de Ilobasco es que no utilizaron con frecuencia el tatuaje masivo del cuerpo. De esta forma los intentos de integrarlos a una sociedad estigmatizadora encontraron menos adversidades.

Sin embargo, reconocen que la política de Mano Dura ha afectado mucho el trabajo de MOJE, conllevando a la persecución de jóvenes tatuados, incluso de aquellos que asistían a los talleres. Por lo tanto, la Asociación ha buscado encuentros de diálogo entre la PNC de Ilobasco y los jóvenes, pero con pocos resultados, en una reunión se les dio a los jóvenes la oportunidad de expresar su descontento con el frecuente acoso policial, lo cual se había expresado en golpes y hasta amenazas de muerte.

La inserción laboral también ha chocado con la desfavorable situación económica del país, para muchos de los jóvenes la migración hacia Estados Unidos ha sido la opción preferida. En una colonia, al no contar con el suficiente apoyo, casi el 80% de la clica salió de El Salvador. Por lo tanto, un componente importante de la inserción laboral ha sido la creación de microempresas para generar fuentes de empleo. En varios casos estos esfuerzos se dificultaron, porque muchos jóvenes dejaron de trabajar en la empresa cuando se les presentó un trabajo formal con un salario fijo.

No obstante, se ha logrado crear 9 microempresas de cerámica, 3 de costura, uno de estructuras metálicas, uno de serigrafía, dos de madera y una de elaboración de velas. También se ha tenido algunas experiencias con jóvenes que, en su propia empresa, les han dado empleo a otros jóvenes en proceso de reinserción. Actualmente, MOJE busca fortalecer las existentes microempresas, capacitando a los jóvenes en el área de administración.

Además de los existentes 4 talleres, de madera, cerámica, velas y estructura metálica respectivamente, se va a crear otros talleres para establecer una escuela permanente de aprendizaje, donde los jóvenes puedan perfeccionar sus habilidades técnicas y empresariales y luego puedan establecer su propio taller. La Asociación ya cuenta con los recursos para iniciar la construcción de esas áreas y su equipamiento.

Para ayudar a los jóvenes a acceder a mercados competitivos, MOJE estableció, a partir del año 2004, un **programa de comercialización**. Eso ha llevado a la conformación de una empresa comercializadora que promueve los productos de los jóvenes y logra realizar ventas.

## **Recursos humanos**

Para poder potenciar aún más la reinserción de los jóvenes, se ha permitido a varios de ellos incorporarse a la Asociación, participando en la animación de otros grupos y desarrollando proyectos de prevención de la violencia e iniciativas de incidencia social.

Debido a sus escasos recursos, MOJE también ha trabajado mucho con personal voluntario, lo cual en algún momento ha dificultado el trabajo, ya que se depende mucho del tiempo que estas personas tienen a su disposición. Muchas veces el voluntariado también carece de la preparación académica o la experiencia laboral necesaria, esto ha sido una debilidad en la Asociación ya que no se ha contado con un personal preparado para enfrentar ciertas situaciones que surgieron. Actualmente, MOJE cuenta con un personal de 11 personas, las cuales en su mayoría han acompañado el proceso y, aunque han adquirido su pericia en base de esta experiencia, no son formados académicamente. Se contratan psicólogos para el apoyo a la reinserción.

Sin embargo, como enfatizó el Director de MOJE, en el trabajo de la Asociación ha sido sumamente importante que los promotores sean del lugar, conozcan las comunidades, su dinámica y sus habitantes, y puedan realizar su trabajo sin temor.

## **Financiamiento**

El gobierno municipal y el gobierno central han mostrado poco interés en la juventud de Ilobasco, en el año 1998, MOJE tuvo un programa de becas financiado por el entonces Instituto Salvadoreño de Protección al Menor (ISPM), hoy ISNA, con el cual se apoyó las capacitaciones laborales realizadas por la Asociación, desafortunadamente, la iniciativa fue eliminada por el Gobierno del Presidente Francisco Flores.

Según manifestó el Director de MOJE, a sido difícil contar con el apoyo de la Secretaria de la Juventud (SJ). Hace un año se firmó un convenio, pero hasta la fecha no se ha logrado un apoyo significativo. La explicación de la SJ fue que Ilobasco ya no se encontraba entre los 20 municipios más violentos, lo cual elimina la base para una colaboración. Lo único que se ha logrado fue el salario de 2 empleados, pero sólo por un período de seis meses. En el año 2005, la SJ prometió financiar un campamento con jóvenes en Perquín, pero luego no le canceló a MOJE los gastos de \$1,000 bajo el pretexto de haber perdido las facturas. Hasta la fecha, no se ha logrado resolver esta situación y la falta de estos recursos ha afectado en gran medida el presupuesto de la Asociación.

En cierta medida, MOJE está desarrollando su labor con el apoyo de la cooperación internacional. Dentro de sus cooperantes se encuentra la Cooperación Técnica Sueca (UBV), la cual apoya los procesos de reflexión y sistematización dentro de MOJE y también esta colaborando en el proyecto de los comités juveniles.

En un momento, se recibió el apoyo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para equipar los talleres. Actualmente, MOJE cuenta con el apoyo económico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual propició la creación de la empresa comercializadora. Los demás fondos provienen de la generación de recursos propios, incluyendo un plan padrino, a través de lo cual personas particulares apoyan a MOJE con una donación mensual.

Cabe señalar que MOJE ha conseguido un nivel importante de autosostenibilidad a través de sus actividades productivas. Los productos elaborados por los jóvenes, principalmente artesanías, lograron \$48.000,00 de venta anual en el 2004. Además, la Asociación vende servicios de capacitación informática y técnica. Por ejemplo, a través de un proyecto del PNUD, se está capacitando a internos del centro penal de San Vicente en la producción de artesanías y luego se comercializan los objetos elaborados por ellos.

## **La situación actual de violencia juvenil en Ilobasco**

Según el Director de MOJE, la violencia juvenil en Ilobasco se redujo de manera gradual entre los años 2000 y 2003. En aquel momento, fueron pocos los jóvenes involucrados en pandillas y la mayor parte de ellos fueron reincidentes o drogodependientes.

Además que los pandilleros, en su mayoría, dejaron la pandilla y empezaron a cambiar su vida, también no se reclutaron a nuevos miembros en sus colonia. En este sentido el Director de MOJE considera que la

intervención de rehabilitación y reinserción conlleva una indispensable labor de prevención, dado que se está eliminando una de las semillas que nutre la violencia juvenil. Debido a la disminución de las pandillas y de la violencia juvenil en Ilobasco, MOJE decidió replantear su trabajo, orientándolo hacia jóvenes en riesgo, pero siempre en los sectores tradicionalmente violentos. Se empezó a trabajar el tema de la organización juvenil, dado que una de las causas de las pandillas era la falta de espacios de participación. Es así que se formaron 8 comités juveniles, uno en cada colonia. También, se está iniciando una escuela de formación de animadores juveniles.

Sin embargo, la violencia sigue estando presente en la vida de la población, a principios del 2004, los niveles de violencia en Ilobasco empezaron a subir nuevamente, en el año 2006 se experimentó un incremento muy significativo, sobre todo en el número de homicidios, los cuales no siempre están vinculados a las pandillas. Aunque el problema de las maras pudiera haber disminuido, las causas de la problemática persisten y la violencia se manifiesta en otras formas, por ejemplo, se ha aumentado el consumo de drogas y la lucha por el control del tráfico de drogas, también han surgido otros grupos juveniles cuyos miembros han actuado de forma menos violenta, pero siempre son de escasos recursos.

Según el Director de MOJE, en la situación de la violencia también está incidiendo la llegada de pandilleros de otros municipios, como las órdenes dadas por internos del centro penitenciario de Chalatenango, el cual alberga a muchos miembros de la pandilla Dieciocho de Ilobasco, por ejemplo, ha existido mucha presión para los pandilleros “calmados” para volverse a integrar a la pandilla. Dentro de MOJE, se ha estado analizando esta situación y se está valorando la posibilidad de volver a trabajar de manera más directa con jóvenes en pandillas. Por el momento, la Asociación quiere lograr la sistematización de su experiencia para apoyar esfuerzos de disminuir la violencia juvenil en otros lugares.

## **Homies Unidos**

### **El origen de Homies Unidos**

Homies Unidos es una organización que trabaja en la prevención de la violencia pandilleril y la rehabilitación de pandilleros activos. La organización surgió tras un estudio sobre las pandillas en las que ellos colaboraron con la parte investigativa, la cual fue llevada a cabo con la participación activa de miembros de 22 diferentes pandillas, entre ellas la MS y la 18. En noviembre del 1996, este conjunto de 22 jóvenes decidieron fundar, bajo el nombre de Homies Unidos, una organización de ex pandilleros con el objetivo de dar una respuesta a su propia problemática, buscando la reinserción social de jóvenes organizados en pandillas y brindando atención a jóvenes en alto riesgo social y personas deportadas de Estados Unidos vinculadas con pandillas.

En 1997 nació otra filial en Los Ángeles, Estados Unidos con la cual se comparte la visión sobre la problemática de las pandillas juveniles, aunque las dos organizaciones funcionan independientemente. La filial en Los Ángeles está dedicada a la creación de alternativas a la violencia juvenil a través de la prevención de la violencia; oportunidades educativas alternativas; el fortalecimiento de la familia; un programa de arte; y un programa de salud.

A continuación se describen las actividades de Homies Unidos El Salvador, una organización fundada en base al compromiso con los jóvenes de diferentes pandillas, no activos en violencia, y cuyos miembros,

basados en su propia experiencia, pretenden ofrecer a jóvenes en alto riesgo oportunidades positivas y productivas para minimizar y prevenir la violencia.

## **Los programas de Homies Unidos**

Homies Unidos El Salvador cuenta con 6 programas; los primeros 5 se encuentran en ejecución desde los inicios de la organización.

### **a) Desarrollo y Fortalecimiento Organizacional**

Conciente de la necesidad de contar con personal profesional, Homies Unidos se ha acercado a otras organizaciones para buscar apoyo en la capacitación técnica del personal, donde se ha logrado la participación de FUNSALPRODESE. Hasta la fecha, se ha recibido capacitaciones en computación, gerencia administrativa, recursos humanos, la formulación de propuestas y contabilidad. Sin embargo, aún no se ha logrado un nivel de capacidad administrativa para dirigir la organización con mayor éxito. En este sentido, también se depende de instituciones que prestan su personería jurídica para captar fondos.

### **b) Educación y Reinserción Laboral**

El componente de la educación pretende abrir espacios a los jóvenes pandilleros que se han salido de las escuelas y quieren insertarse nuevamente. Aunque se cuenta con algunos casos exitosos, el trabajo se dificulta por las preocupaciones de las autoridades educativas de que la presencia de pandilleros pueda llevar a conflictos entre los alumnos.

Este componente también trata de identificar oportunidades de capacitación vocacional y reinserción laboral. En el caso de los jóvenes pandilleros, la situación muchas veces se complica por el record delictivo de las personas, son pocos los espacios que se han abierto, pero se han firmado convenios con el Centro Técnico Vocacional de Mejicanos, el Centro de Formación Laboral de la Alcaldía de San Salvador, y el Centro de Formación Profesional de FUNSALPRODESE. Estas instituciones cuentan con bolsas de trabajo y han proporcionado varias becas para el aprendizaje de computación, mecánica automotriz, soldadura eléctrica, mecánica de maquinas industriales, albañilería y carpintería. Homies Unidos espera poder obtener financiamiento para crear sus propias microempresas, por ejemplo plantas de compostaje, y también una cooperativa; sin embargo, hasta la fecha no se ha logrado dicha cooperación.

### **c) Salud Preventiva y VIH/SIDA**

Inicialmente han trabajado en la salud primaria, buscando actuar como mediador entre los jóvenes pandilleros que necesitan atención médica, pero dudan en ir a un hospital o una unidad de salud, y el personal de salud que tenía miedo de ir a las comunidades. Luego, se estableció otra línea base sobre el VIH/SIDA, con financiamiento del Fondo Global de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (Fondo Global) y del PNUD, se han creado consejerías en tres comunidades, las cuales dan charlas sobre la prevención del VIH, y se ha producido material informativo en jerga pandilleril para lograr que los jóvenes pandilleros entiendan el problema de VIH. También se han organizado chequeos de VIH en varias comunidades y en los centros penales de Chalatenango<sup>153</sup> y Cojutepeque, donde se alberga exclusivamente a miembros de la 18.

### **d) Prevención**

Este componente trata de evitar que más jóvenes se ingresen a las pandillas, se concentran en dar charlas denominadas “Causas y efectos del fenómeno de las pandillas”, las cuales abordan aspectos como el origen

---

<sup>153</sup> Ibid.

de las pandillas en El Salvador, su naturaleza y las implicaciones de ser un miembro de pandilla. Se han dado charlas en comunidades, escuelas y universidades, no sólo con el objetivo de lograr la concientización entre los jóvenes, sino también entre los adultos que trabajan en la prevención de la violencia juvenil.

#### **e) Rehabilitación**

Siendo los miembros de Homies Unidos pandilleros calmados, su trabajo de rehabilitación a pandilleros activos se concentra en darles herramientas a estos jóvenes para que ellos puedan efectuar cambios al nivel del grupo. No se intenta desarticular las clicas, más bien se pretende trabajar con el grupo como tal, ayudándolos a realizar actividades positivas. También se pretende lograr una relación entre las pandillas, aunque los miembros actuales de la organización provienen solamente de la pandilla 18. Se parte de la premisa que se puede rehabilitar y reinsertar sólo a personas que desean hacerlo, por lo tanto, se ha tenido contacto con miembros de la MS quienes se acercaron a Homies Unidos para poder minimizar su problemática, aunque pocos han logrado insertarse en un proceso dirigido por esta organización.

Homies Unidos no tiene la capacidad de llevar a cabo un proceso de rehabilitación que implica el tratamiento de una adicción, por lo tanto, se ha firmado convenios con Teen Challenge, Alcohólicos Anónimos, Victoria Outreach, REMAR y Cristo Vive, instituciones en su mayoría son de naturaleza religiosa y que cuentan con centros de rehabilitación. Aunque se colabora con instituciones religiosas en la rehabilitación, Homies Unidos da preferencia a los procesos netamente clínicos, permitiendo a los jóvenes rehabilitarse antes de buscar su identidad religiosa, facilitaría ulteriores procesos de rehabilitación si no se logra un cambio inmediato. En este sentido, Homies Unidos espera obtener financiamiento para abrir su propia casa de rehabilitación donde se pueda ayudar a los jóvenes de una forma clínica.

#### **f) Derechos Humanos**

El más reciente componente es el programa de derechos humanos, el cual surgió en base de las violaciones a los derechos de los jóvenes pandilleros que se estaban dando al inicio del Plan Mano Dura. Homies Unidos fue una de las instituciones que interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Antimaras; también se ha pronunciado ante la Asamblea Legislativa y ha apoyado a miembros de pandillas y sus familiares en manifestaciones pacíficas, denunciando las condiciones en los centros penales. Una parte importante de este componente constituye el seguimiento a casos de detenciones arbitrarias de jóvenes pandilleros.

#### **Colaboración en redes**

Homies Unidos ha estado participando en diferentes redes nacionales e internacionales, actualmente, forma parte del Comité Coordinador de El Salvador para la Prevención del VIH/SIDA (CCE), y en noviembre de 2005, junto a otra organización salvadoreña, asumió la responsabilidad de coordinar la Red Mundial de Juventud, impulsada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

#### **Financiamiento**

A lo largo de los años, Homies Unidos se ha sostenido en gran medida con el apoyo de la cooperación internacional. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 habrían disminuido muchos de los apoyos, y la organización se encontró en dificultades financieras entre el 2002 y el 2004, lo cual resultó en la suspensión temporal de las actividades. Con el apoyo de FUNSALPRODESE y Cordaid de Holanda se logró mantener la organización a flote, actualmente Homies Unidos depende del financiamiento de Cordaid.



## **La situación actual de Homies Unidos**

El trabajo actual de la organización se ha concentrado en una serie de talleres y la consolidación de una panadería para una clica de la 18 en Soyapango. El proyecto como tal está cerrando, por lo tanto se ha tratado de lograr que se convierta en una empresa autosostenible. Sin embargo el proyecto ha sido suspendido temporalmente por el creciente nivel de hostilidades entre los pandilleros y la PNC, y la militarización de la zona.

Homies Unidos es frecuentemente consultada por personas del extranjero que desean aprender más del fenómeno de las pandillas en El Salvador. Aunque la organización ha superado varias adversidades, su situación actual se encuentra nuevamente caracterizada por la incertidumbre. Entre las dificultades que han surgido a lo largo de los años se encuentra la falta de personería jurídica, la cual dificulta la recaudación de fondos; y las retiradas constantes del personal debido a la migración de sus miembros hacia Estados Unidos, por otra oferta de trabajo, o porque volvieron a la pandilla o se murieron.

### **4.1.3 OTRAS INICIATIVAS**

#### **LA FUNDACIÓN SAN ANDRÉS (FUSANDRES)**

La Fundación San Andrés tiene su sede en el Valle de San Andrés, conformado por los municipios de Ciudad Arce, El Congo, San Juan Opico, Quezaltepeque, Colón, Tepecoyo, Sacacoyo y Armenia. Es una Fundación sin fines de lucro y tiene como objetivo la promoción del desarrollo social de la población de más escasos recursos dentro del Valle.

Las obras sociales de la Fundación se enfocan en 6 áreas de acción que son las siguientes:

- Reconstrucción de la vivienda rural
- Educación y salud
- Organización comunal en forma de creación de asociaciones de desarrollo comunal (ADESCO)
- Deporte
- Equinoterapia
- Programa de rehabilitación y reinserción de jóvenes en situación de riesgo social e integrantes de pandillas

#### **Rehabilitación y reinserción**

El programa de rehabilitación y reinserción se está llevando a cabo por 2 personas a tiempo completo y un equipo de 8 voluntarios, incluyendo ex pandilleros de la MS y la 18.

Son dos los componentes de este programa:

- El programa ambulatorio que prevé el trabajo con las clicas en las comunidades del Valle de San Andrés, principalmente con miembros de la 18.
- El programa internado el cual consiste en actividades en los centros penales de Quezaltepeque (con integrantes de la MS) y Chalatenango y Cojutepeque (con miembros de la 18).<sup>154</sup>

---

<sup>154</sup> Durante la investigación los centros penales estaban constituidos por dichas pandillas.

Los proyectos en las comunidades y en los centros penitenciarios tienen en común el enfoque en talleres de reflexión sobre la problemática de las pandillas y la violencia; autoestima; el liderazgo; y los proyectos de vida. Además, el trabajo en las comunidades se centra en la búsqueda de alternativas viables para los jóvenes, implicando la reinserción en el sistema educativo, la capacitación vocacional y la reinserción laboral. En esta última parte, la Fundación se enfoca en los huertos hidropónicos, además de buscar otras opciones con un programa de elaboración de jaleas.

La Fundación no cuenta con su propia clínica para tratar adicciones a drogas, se trata de responder a tales necesidades a través de talleres psicoterapéuticos, en los cuales se implementa el modelo de comunidades terapéuticas. En casos más graves, las personas fueron referidas a FUNDASALVA, sin embargo, muchas veces los jóvenes no cuentan con los recursos para trasladarse a las instalaciones de otras instituciones ni para cancelar el tratamiento.

La Fundación espera poder dar mayor apoyo a los jóvenes cuyo proceso de rehabilitación pueda ser obstaculizado debido a las mencionadas dificultades o hasta el riesgo a su vida en su comunidad. En este contexto, la Fundación proyecta abrir una casa de paso para darles un espacio a todos aquellos que necesitan resguardarse mientras se les está buscando una alternativa, permitiéndoles continuar su proceso de rehabilitación, sin embargo, hasta la fecha la Fundación no cuenta con un local ni con el financiamiento para poder realizar este proyecto.

## **Metodología**

El actual trabajo de la Fundación tiene su propia metodología. Según se cree, un proceso integral de rehabilitación y reinserción debe ir más allá de capacitaciones técnicas, si la rehabilitación se quedará en este nivel, los jóvenes podrían ganarse la vida, pero no necesariamente resistirse a cometer otro acto delictivo si se les presentara la oportunidad. En este sentido, se parte del hecho de que para los miembros de pandilla la única salida del grupo es por medio de la muerte. Para realmente cambiar la vida de estos jóvenes, hay que cambiar su pensamiento y transmitirles valores existenciales.

Por lo tanto, el enfoque del programa dirigido a pandilleros es cristo-céntrico, no se persigue ningún proselitismo ni se les pide a los jóvenes que sean seguidores de una particular religión, más bien, se transmiten valores y principios que provienen de la Biblia, pero son considerados principios universales, como lo son los mandamientos de no matar, de no robar, y de amar al prójimo, con ello se espera que los jóvenes se interioricen y reflexionen sobre los valores que han perdidos.

Además, la Fundación cree que un programa de prevención y rehabilitación también debe comprender el trabajo con las familias de los pandilleros, lo cual implica infundir los mencionados valores en las parejas e hijos de los pandilleros. Se ha empezado con una serie de actividades, pero la falta de recursos humanos y financieros aún impide el pleno desarrollo de este programa.

## **Financiamiento**

La Fundación cuenta con el apoyo de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y donativos de empresarios individuales para poder satisfacer algunas de las necesidades de las familias de más escasos recursos del Valle. Sin embargo, la recaudación de fondos representa un desafío,

aunque la Fundación ha logrado obtener recursos para sus actividades educativas y la equinoterapia, es muy difícil conseguir fondos específicamente para el trabajo con los pandilleros, tanto en la calle como en los centros penales. Según el Director del Programa de Reinserción, esta situación tiene mucho que ver con los discursos propagandísticos del gobierno y las noticias amarillistas producidas por los medios de comunicación, el descuido de la parte humana de un pandillero, es decir de un ser humano con potencial y en búsqueda de oportunidades, trae como consecuencia el desgano de terceros para invertir en estos jóvenes.

## **Logros y dificultades**

En el área de la reinserción de jóvenes pandilleros, la Fundación destaca como sus logros una campaña médica dirigida a los internos de los centros penales de Chalatenango y Quezaltepeque; una donación de 105 uniformes deportivos; y 10 becas para jóvenes pandilleros que han regresado a estudiar en escuelas públicas, entre otros.

El trabajo con pandilleros le ha concedido cierta credibilidad a la Fundación, en un inicio, no fue fácil romper el nivel de desconfianza de parte de los pandilleros, a su vez ocasionado por la política represiva contra ellos, y el equipo tuvo que pagar una cuota para poder entrar en las comunidades, hoy en día la Fundación tiene la confianza de los jóvenes, pero las constantes detenciones y agresiones físicas contra los pandilleros de parte de elementos de la PNC, habría complicado el trabajo en las comunidades. Además, la política de Mano Dura ha dificultado la reinserción, porque provocó el cierre de espacios en el ámbito educativo, social y laboral. Sin embargo, en la Fundación se cree que la rehabilitación ha dado frutos, los índices de la violencia y delincuencia habrían disminuido y, según los mismos jóvenes, los talleres de reflexión les habrían ayudado a encontrar un sentido en la vida.

## **FUNSALPRODESE (FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA LA PROMOCIÓN SOCIAL Y EL DESARROLLO ECONÓMICO)**

FUNSALPRODESE es una institución sin fines de lucro que trabaja para el desarrollo social y económico comunitario. Se fundó en 1989 por un grupo de maestros y obreros para poder trabajar con estas organizaciones y con la problemática que en ese momento se daba. Luego, se comenzó a trabajar con el desarrollo de comunidades donde se daba el retorno de desplazados por el conflicto armado. Posteriormente, se elaboró el primer plan estratégico quinquenal (1996-2001) y se estructuraron varios programas, siempre bajo el enfoque de aportación al desarrollo comunitario. Durante los siguientes años, FUNSALPRODESE continuó su trabajo en las áreas de desarrollo económico, educación, salud preventiva, fortalecimiento institucional, infraestructura social y gestión de riesgos.

Entre el 2001 y 2005 ya se estaba trabajando con jóvenes, pero como parte del programa de educación. Es a partir del 2006 que se inicia un programa dirigido específicamente a jóvenes. El actual plan estratégico tiene 7 programas, los cuales se mencionan brevemente, para luego presentar de manera más detallada el trabajo acerca de la niñez y adolescencia.

### **a) Desarrollo económico**

De acuerdo a las capacidades locales, se promueve el desarrollo productivo para que la gente tenga mejores posibilidades para comercializar sus productos.

## **b) Educación**

El componente de educación ya no hace énfasis en esfuerzos anteriores como la alfabetización, sino en el fortalecimiento de las capacidades locales organizativas, para luego poder capacitar recursos locales, y en la participación ciudadana.

## **c) Salud**

Este programa siempre mantiene su enfoque en la salud preventiva, en vez de la salud curativa.

## **d) Fortalecimiento institucional**

Este componente pretende desarrollar las capacidades de otros organismos no gubernamentales, por ejemplo, en el caso de Homies Unidos, FUNSALPRODESE ha apoyado sobre todo los esfuerzos de legalizar la organización y ha fortalecido las capacidades técnicas.

## **e) Género**

Esta área ha ido convirtiéndose de un eje transversal, en un programa que enfatiza la equidad de género en el país.

## **f) Desarrollo microempresarial**

Este programa incluye más que todo, asesoría a personas que desean crear su propia microempresa.

## **g) Desarrollo juvenil**

El programa de juventud, a través de un trabajo de prevención, trata de evitar que más jóvenes ingresen en las pandillas. Dado el enfoque de prevención, se trabaja con niños, adolescentes y jóvenes de acuerdo con tres líneas:

- niños desde su edad infantil;
- niños y adolescentes entre los 5 años y los 14 años;
- adolescentes y jóvenes entre los 14 años y los 24 años.

De acuerdo a estos segmentos de la población juvenil, la Fundación ha creado diferentes ejes de atención. Para el primer grupo de niños se ha abierto guarderías donde se apoya el refuerzo escolar y el desarrollo de habilidades manuales y artísticas. Para el segundo grupo de niños y adolescentes se tiene “casas taller”, esencialmente un espacio donde las personas pueden hacer sus tareas. Finalmente, a los jóvenes que no han logrado pasar de segundo o tercer grado y necesitan capacitación vocacional, FUNSALPRODESE les ayuda en su Centro de Formación Profesional que opera a través de las licitaciones del INSAFORP.

Actualmente, la Fundación tiene proyectos específicos dirigidos a jóvenes en el municipio de Apopa, en el municipio de Soyapango y en la zona de Usulután. También, se está gestionando proyectos para trabajar con jóvenes en Ahuachapan. El programa está abierto a todos los niños y jóvenes que enfrentan una serie de problemas por la difícil situación social y económica en la que viven, siempre para evitar que entren en las pandillas.

La Fundación no ha querido entrar en rehabilitación por la alta especialización que este trabajo requiere. Más bien, se busca formar a los jóvenes profesionalmente y atenderlos también psicológicamente, desarrollando así sus habilidades sociales como el manejo de conflictos.

Sin embargo, la Fundación ha apoyado los procesos de rehabilitación que ejecuta Homies Unidos, por ejemplo, ambos organismos hicieron una campaña de sensibilización en España donde se expuso

la situación de las pandillas y se explicó que la rehabilitación y reinserción es posible cuando existan condiciones favorables para tal proceso. Los miembros de Homies Unidos a su vez colaboraron en la prevención, llegando a los lugares que con presencia de FUNSALPRODESE, para dar sus testimonios a varios grupos de jóvenes.

En la mencionada campaña de sensibilización en España, organizada por la Fundación Diagrama, FUNSALPRODESE logró mayor apoyo para su trabajo hacia la juventud. Se han obtenido fondos para abrir una oficina de inserción sociolaboral, una experiencia que, en coordinación con la Alcaldía de Soyapango, se está desarrollando desde el mes de abril de 2006.

Con esta oficina se pretende iniciar una iniciativa novedosa en el país, se trata de una instancia que atiende exclusivamente a jóvenes para poderles crear un itinerario de inserción sociolaboral. La idea de tal itinerario es que un joven llega a la oficina, plantea su situación actual y se le da orientación y acompañamiento, por ejemplo identificando a una escuela que puede atender su caso o refiriéndole a un centro que le puede enseñar un oficio. Los jóvenes a su vez tienen que reportarse e informar sobre su progreso. Además, FUNSALPRODESE está en negociación con la Oficina de Justicia Juvenil de la Corte Suprema de Justicia para determinar si en un futuro se puede ofrecer este servicio también a jóvenes con medidas cautelares. Actualmente, la oficina de inserción sociolaboral posee personal tanto de FUNSALPRODESE como de la Alcaldía de Soyapango, sin embargo, para generar la institucionalidad y sostenibilidad de la oficina, se espera que la Alcaldía asuma el proyecto.

En cuanto a la inserción escolar y laboral de los jóvenes, la Directora Ejecutiva de la Fundación, manifestó que este aspecto se les hace difícil por la discriminación hacia los jóvenes en la sociedad y en todos los espacios donde ellos puedan participar. La entrevistada culpó la campaña lanzada por el Presidente Saca que promovió el Plan Súper Mano Dura contra los pandilleros, pero la cual, en vez de reducir los niveles de violencia y crimen, ha promovido la idea que el joven es sinónimo de delincuente. En consecuencia, el gobierno actual, como su predecesor, ha creado en muchas personas una actitud estigmatizadora y excluyente hacia los jóvenes.

## **4.2 Observaciones**

Como demostró la anterior sistematización de las iniciativas privadas de prevención y rehabilitación, existe una amplia variedad de programas. Reconociendo que en primer lugar, la mayoría de programas tiene escasa cobertura, muchos entrevistados están conscientes que su aporte es solo simbólico y no pueden atender la complejidad del fenómeno de la violencia juvenil. Sin embargo, este reconocimiento no parece haber provocado una reconsideración dentro de las organizaciones con miras a la formulación de una respuesta más integral y eficaz, como lo sería una mejor coordinación con otros actores.

A la inversa, los logros de muchas organizaciones no son del todo claros, existe la tendencia a apuntar ciertos logros cuantificables, como el aumento del número de beneficiarios, la ampliación de la oferta, la inclusión de otras especialidades en los talleres, entre otros, demostrando así el éxito del trabajo. Sin embargo, no se aportan respaldos que consoliden estas declaraciones, así que muchas veces no es posible verificar los supuestos logros. Más que todo, esta línea de argumentación sirve para elevar el perfil de la organización y ocultar, en cierta medida, los posibles beneficios para los destinatarios de esos programas.

En este contexto, tampoco es claro hasta que punto, una charla, un taller o un torneo deportivo contribuye a la rehabilitación y reinserción de un joven pandillero. De hecho, la participación en este tipo de evento no implica necesariamente que un joven abandone la pandilla o deje de cometer actos delincuenciales, sobre todo si, a la larga, la situación socioeconómica de El Salvador no le permite insertarse en la vida productiva del país. En el fondo, las organizaciones no están sometidos a un proceso de evaluación, y en los pocos casos en que los organismos tienen la capacidad de autoevaluarse, es probable que expongan sus éxitos y restan importancia a sus desaciertos.

A pesar de las dificultades que rodean muchas iniciativas, sí subrayan estos esfuerzos privados el vacío que existe en el desarrollo de una respuesta integral a la violencia juvenil. Como se enfatizó anteriormente, aunque las organizaciones no gubernamentales no niegan la necesidad de aplicar la ley a todos aquellos casos en los que se ha comprobado la comisión de un delito, sí reclaman que el Estado juegue un papel más protagónico en el diseño y ejecución de una política eficaz de prevención de la violencia juvenil. Si bien los programas ejecutados por las ONGs son muestra de que existen métodos factibles de prevención y rehabilitación, el Gobierno de El Salvador se ha negado, en gran parte, de emular estos modelos. Las autoridades estatales, en vez de asumir las propuestas existentes, se asociaron con la sociedad civil en momentos coyunturales y evitaron emprender los requeridos cambios fundamentales en la gestión económica y social.

Reconocemos que la sociedad civil organizada está enfrentando grandes desafíos en cuanto a la falta de voluntad política y la campaña mediática que legitima el enfoque represivo del gobierno y desconoce la necesidad de políticas sociales y económicas más justas. Sin embargo, las ONGs tienen cierta responsabilidad por el fracaso de los distintos procesos de concertación, a raíz de este problema está el hecho de que las ONGs den preferencia a proyectos de prevención y rehabilitación a costa de un mayor trabajo de incidencia. En este sentido, los esfuerzos de la sociedad civil tienen sus limitantes no sólo en el alcance de los programas, sino también en la escasa incidencia política. El hecho de que el gobierno públicamente ha reconocido la necesidad de la prevención y la rehabilitación no puede ser considerado un éxito en sí mismo. Más bien, hay que presionar al gobierno para que convierta sus palabras en acción, el partido oficial ha dado amplia muestra de su desgano en atacar las causas estructurales del fenómeno de las pandillas. Por lo tanto, es indispensable que la sociedad civil incida mayormente y más exitosamente en la política gubernamental.

En este contexto, hay que reconocer que la sociedad civil salvadoreña tiene poca capacidad de propuesta. Hasta la fecha, la mayor parte de las organizaciones no se han planteado mecanismos de incidencia que busquen provocar un cambio social. Por muy valioso que sea el trabajo de las ONGs, las pandillas ejemplifican la crisis social generalizada que sufre El Salvador en la actualidad. Es evidente que una respuesta efectiva a la problemática de la violencia juvenil, significa el cumplimiento de las necesidades, no sólo de la juventud, sino de toda la sociedad. Por lo tanto, las ONGs deben reconocer que su función fundamental no es la supervivencia institucional, sino la realización de su compromiso con la población destinataria. Una mayor concientización de los organismos privados acerca de su papel debe llevarlos a reconocer que no pueden ni deben sustituir al Estado. En materia de la violencia juvenil, como en otras áreas, la responsabilidad es del Estado, sobre todo del Órgano Ejecutivo. Hay que recordar que la problemática de las pandillas es producto de causas estructurales y las ONGs por sí solas no las van a cambiar. Por lo tanto es importante que la sociedad civil fortalezca su labor de incidencia y exija al Estado el cumplimiento de sus obligaciones y la creación de políticas sociales más equitativas.

Estas observaciones están relacionadas con las actuales actitudes y estrategias de la sociedad civil organizada. La situación de la violencia juvenil no va a cambiar con base a las existentes iniciativas de prevención y rehabilitación, en parte por su reducido alcance. Muchas ONGs están conscientes de que sus esfuerzos son limitados, pero prefieren quedarse en la atomización en vez de juntarse con otras agencias con ideas afines para lograr un mayor impacto. En ciertos medios se ha reconocido la necesidad de una mayor coordinación entre los distintos organismos, pero todos dudan comprometerse en una coordinación interinstitucional. La mayor parte de las ONGs, consideran que sus propios esfuerzos son más valiosos que los de las demás organizaciones, tratan de cuidar sus intereses y no perder su visibilidad pública. En la base de este protagonismo institucional está la competencia para acceder al apoyo financiero de las agencias de cooperación, hasta la fecha, las ONGs no han logrado dejar atrás sus celos para anteponer los intereses de sus beneficiarios a sus intereses institucionales. La gravedad de la violencia juvenil demanda una lucha más coherente y por lo tanto más coordinada. Mejorando estrategias que requieren de una mayor colaboración para complementar capacidades de investigación, incidencia, prevención y rehabilitación. Al mismo tiempo, estas medidas implican una mayor profesionalización de las ONGs.

En esta misma línea, hay que hacer hincapié en la necesidad de una mayor sostenibilidad institucional. No cabe duda de que la recaudación de fondos es fundamental para la autosostenibilidad de una ONG y, por lo tanto, su capacidad de ejecutar programas. Aunque existen algunos ejemplos exitosos, en muchos casos la preocupación por la seguridad económica de la organización está desplazando su concentración en la ejecución del trabajo que constituye la razón de ser de la ONG. No solo habría que conseguir una mayor cantidad de recursos, sino también lograr cierta diversificación de fuentes de financiamiento para evitar la dependencia de un donante, situación que pueda comprometer la independencia de la ONG. En la actualidad, las organizaciones que no han logrado un mayor nivel de sostenibilidad, se mueven a tenor de las posibilidades de financiamiento, lo cual, evidentemente, suele dictar los temas coyunturales que se abordan y la naturaleza limitada del trabajo, es decir proyectos en vez de programas institucionalizados. Desafortunadamente, muchas organizaciones privadas pueden acceder a pocos fondos nacionalmente, sobre todo si su trabajo es percibido como un desafío al statu quo. En esos casos, habría que buscar una mayor cantidad de fondos en el extranjero. Reconocemos que la cooperación internacional ha disminuido drásticamente en la fase posguerra, sin embargo, en vez de aceptar esta situación, hay que esforzarse por conseguir nuevamente el apoyo de la solidaridad internacional para poder abordar la grave situación actual de El Salvador.

La ejecución de proyectos a corto plazo, tendencia ocasionada por la escasez de fondos, implica que muchas veces se enseña a los jóvenes una serie de habilidades o se les da unas capacitaciones técnicas. Son dos las debilidades de este enfoque. Primero, la vida de los jóvenes no va a cambiar en base de unas charlas o ciertas capacitaciones ocupacionales si no se les ofrece una rehabilitación más integral, incluyendo aspectos como la asistencia psicológica o psicosocial. Segundo, tales proyectos no tendrán algún impacto duradero en la vida de los jóvenes si no se logra cambios fundamentales en la política gubernamental. Esto implica el cumplimiento de las necesidades básicas de los jóvenes y la creación de oportunidades educativas y laborales.

Además, es discutible el impacto de tales proyectos si no se les pide a los jóvenes pandilleros cambiar sus propias actitudes y contribuir a la convivencia en las comunidades mientras se desarrollan los talleres. Existen zonas donde varias ONGs han ejecutado un proyecto, pero la problemática de las pandillas no ha cambiado. Es más, en algunos casos las ONGs, poniendo mucho interés en su trabajo a favor de la juventud marginalizada, se dejan manipular por pandilleros, quienes parecen no tener la intención de

cambiar su vida y manipulan su participación en los proyectos para disponer de salvoconductos que les permitan movilizarse sin obstáculos frente a los controles policiales. Por lo tanto, sería importante tratar de efectuar cambios actitudinales de parte de los pandilleros a cambio de los servicios que les prestan las ONGs.

Por último, el trabajo de las ONGs tiene un enfoque demasiado joven-centrico. Anteriormente se mencionó la necesidad de incidir mayormente en la política gubernamental, en este sentido, la sociedad civil organizada también debería insistir en que los medios de comunicación promuevan una perspectiva más equilibrada sobre la realidad nacional, incluso sobre el tema de las pandillas. Más importante aún, implica un esfuerzo de concientización entre toda la población salvadoreña para fomentar un mejor entendimiento de las causas y las respuestas a la problemática de la violencia juvenil. Los discursos oficiales y mediáticos, combinados con la falta de una cultura de derechos humanos que prevalezca sobre los valores autoritarios inculcados por el Estado, provocaron que la mayoría de la ciudadanía vea a los pandilleros como meros criminales cuyo actuar tiene que ser recibido con represión. Hasta la fecha, la sociedad civil organizada no ha logrado penetrar la idiosincrasia de los salvadoreños, demostrándoles la ineficiencia del método oficial y promoviendo una mayor conciencia popular sobre los problemas del país y los cambios necesarios.



## V. EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE EL SALVADOR

---

“Las mayorías pobres de nuestro país son oprimidas y reprimidas cotidianamente por las estructuras económicas y políticas de nuestro país. ... Existen entre nosotros los que venden al justo por dinero y al pobre por un par de sandalias; los que amontonan violencia y despojo en sus palacios; los que aplastan a los pobres; los que hacen que se acerque un reino de violencia, acostados en sus camas de marfil; los que juntan casa con casa y anexionan campo a campo hasta ocupar todo el sitio y quedarse solos en el país.”

(Monseñor Oscar Romero, Discurso con motivo del Doctorado Honoris Causa conferido por la Universidad de Lovaina, febrero de 1980)

En este apartado se examina de manera más detallada el contexto socioeconómico en lo cual la violencia juvenil se desarrolla. Además, se discuten las principales políticas económicas y sociales a raíz de la situación actual. El alcance de esta investigación no permitió un análisis más completo de la gestión económica y social durante la fase posguerra, por lo tanto, este capítulo se concentra en los acontecimientos de los últimos meses y años. A pesar de que se trata de un período limitado, hay que notar que el gobierno del Presidente Saca básicamente ha continuado las políticas económicas de las Administraciones anteriores. En este sentido, los cambios que se mencionan a continuación puedan ilustrar el impacto en la vida de los salvadoreños.

El enfoque en las condiciones sociales de la población salvadoreña como tal, en vez del grupo reducido de los jóvenes, pueda parecer bastante amplio dado que el tema de este estudio es la violencia juvenil. Sin embargo, aunque ciertas medidas aparentemente no impactan directamente en la vida de los jóvenes, si empeoran la calidad de vida de los adultos quienes tendrán una menor capacidad de cuidar a sus hijos. Por lo tanto, sirvan las siguientes páginas para destacar el vínculo entre la violencia juvenil y la situación socioeconómica, una realidad tradicionalmente predispuesta a favor de unos pocos y causante de muchas violaciones a los derechos de la mayoría de los salvadoreños.

### 5.1 Análisis de la realidad socioeconómica de la población salvadoreña

#### 5.1.1 El modelo neoliberal y las privatizaciones

El sistema económico vigente en El Salvador se encuentra en la raíz de la creciente exclusión social de la población. Este modelo neoliberal se ha profundizado con la continuidad en las políticas económicas y sociales empujadas por los sucesivos gobiernos de ARENA desde 1989. En aquel entonces se llevaron a cabo una serie de reformas económicas y sociales en el marco del llamado proceso de ajuste estructural y estabilización económica.

El ajuste estructural de la economía salvadoreña se basó en un paquete de reformas económicas e institucionales, contenidas en los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y los Programas de Estabilización Económica (PEE), definidos por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) que son el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

El ajuste estructural pretendía principalmente crear un conjunto de políticas económicas y reformas institucionales caracterizadas por:

- La disciplina fiscal, la focalización del gasto público y la reforma tributaria;
- La liberalización financiera;
- Las políticas comerciales liberalizadas, la eliminación de los aranceles y el fomento a la inversión extranjera directa;
- La privatización de las empresas públicas, la desregulación de la economía y la garantía para los derechos de propiedad intelectual.

Desde finales de los años 1980 los sucesivos gobiernos de ARENA han impulsado amplios procesos de privatización de las empresas públicas y de los activos del Estado, a partir de los cuales se ha posibilitado la traslación de los servicios públicos y de utilidad pública al sector privado.<sup>155</sup>

Aunque las privatizaciones se llevaron a cabo argumentando la necesidad de elevar la eficiencia, aumentar la cobertura, mejorar la calidad y reducir las tarifas de los servicios, la experiencia ha sido negativa para la mayoría de los salvadoreños, dado el pronunciado aumento de los precios. De hecho, las tarifas de los servicios privatizados se incrementaron de tal manera que el pago promedio que las familias deben realizar por los servicios de electricidad, telefonía y agua creció en más del 350% entre 1992 y 2003.<sup>156</sup>

Esta situación se ha traducido en un franco deterioro de las condiciones de vida de las familias salvadoreñas, las cuales han visto erosionados los bajos ingresos provenientes de sus precarios salarios. Por ejemplo, para 1992 el pago por agua, electricidad y telefonía representaba escasamente el 4.7% del salario mínimo nominal; con la telefonía, la generación térmica y la distribución eléctrica privatizadas, el pago por los mismos servicios en 2003 cubrió más del 42.6% del salario mínimo urbano.<sup>157</sup>

## **5.1.2 La dolarización de la economía salvadoreña**

En 2001 la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Integración Monetaria con la cual se fijó el tipo de cambio para sustituir el colón salvadoreño por el dólar estadounidense como moneda de curso legal. La dolarización de la economía salvadoreña benefició a las empresas financieras y no financieras con un acceso a la banca internacional, que mantenían deudas en dólares y enfrentaba onerosas consecuencias en el caso de una devaluación del colón. Fueron estas mismas empresas quienes promovieron y se beneficiaron de la dolarización al cerrar jurídicamente la inminente posibilidad de devaluación monetaria, dada la situación de sobrevaluación del colón.

Sin embargo, la dolarización perjudicó a la población, mientras los precios de bienes y servicios subieron, los salarios nacionales mantuvieron su nivel, y las expectativas de que éstos serían indexados a los niveles salariales estadounidenses no se cumplieron. El único cambio observado es que la población ocupada recibe la misma remuneración en la nueva moneda de curso legal, el dólar.

## **5.1.3 La situación del empleo y el salario mínimo**

De la misma manera, la desregulación de la economía salvadoreña ha resultado en la flexibilización del mercado laboral y la precarización del empleo. La flexibilización del mercado laboral constituye la opción

<sup>155</sup> Para una visión del conjunto de los servicios públicos privatizados durante las Administraciones de los Presidentes Cristiani, Calderón Sol y Flores, véase Moreno, Raúl. "Aterrizando la "globalización neoliberal" en El Salvador. Un análisis de sus impactos e implicaciones." Estudio inédito proporcionado por el autor, p. 12.

<sup>156</sup> *Ibid.*, p. 61.

<sup>157</sup> *Ib.*

utilizada por el gobierno para la atracción de la inversión extranjera. La reducción de los costos laborales por el abaratamiento del despido, la precarización del empleo y violaciones a los derechos laborales conlleva la atracción de las inversiones extranjeras intensivas en fuerza de trabajo barata y poco calificada, como son las empresas maquiladoras textiles y de la confección.

Además, El Salvador ha emprendido desde 1992 un acelerado proceso de desgravación arancelaria de manera unilateral que ha favorecido el flujo de importación de bienes. Desde entonces, la economía salvadoreña ha sido incapaz de vender más de lo que compra al resto del mundo, lo cual se demuestra con el creciente saldo deficitario en la balanza comercial. Mayores niveles de importación de bienes de consumo final implican menores niveles de producción nacional y por lo tanto más desempleo.

Aunque el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a condiciones dignas de trabajo y a una remuneración mínima que proporcione condiciones de existencia dignas para los trabajadores y sus familias, el país carece de una política nacional de empleo y de políticas económicas que estimulen la generación doméstica de nuevos puestos de trabajo. Más bien, el gobierno depende de la inversión extranjera para generar unos pocos empleos y de baja calidad.

Se ha reconocido la importancia que la inversión extranjera directa (IED) podría tener en el crecimiento y desarrollo de El Salvador, siempre y cuando ésta se defina a partir de una estrategia de desarrollo nacional y con regulaciones efectivas para la instalación y funcionamiento.<sup>158</sup> En esas condiciones la IED podría contribuir a la creación de empleos dignos, transferencia de tecnología y la generación de ingresos públicos. Sin embargo, El Salvador tiene uno de los más bajos niveles de IED de la región y la poca existente, consiste principalmente en la instalación de empresas maquiladoras intensivas con fuerza de trabajo de baja calificación, con poca inversión en capital y tecnología, de manera que los montos más altos de IED corresponden a la entrada de capital por la venta de empresas y activos públicos realizada en el proceso de privatización.<sup>159</sup>

En los últimos años, la tasa oficial de desempleo en El Salvador se ha estabilizado entre el 6.0% y 7.0% de la Población Económicamente Activa (PEA). Cabe mencionar que el desempleo abierto es un fenómeno relativamente pequeño en el país, debido en gran parte a su definición: el desempleo se refiere a aquellas personas en edad de trabajar que no tienen trabajo en el momento de la encuesta, que lo buscan activamente y que están dispuestas a incorporarse inmediatamente. En el mercado laboral salvadoreño, el fenómeno mucho más difundido y generalizado es el subempleo. En esta categoría se incluye a la población, principalmente urbana, que trabajando la jornada o más tiempo, no consigue alcanzar el salario mínimo vigente; se refiere esencialmente a las personas ocupadas en las actividades del sector informal y constituye una variable más representativa para analizar la situación de empleo de los salvadoreños.<sup>160</sup>

Las estadísticas oficiales registraron en el año 2004 un 34.6% de la PEA en condición de subempleo, de los cuales 4.3% son subempleados por jornada y el 30.3% subempleados por ingreso.<sup>161</sup> Agregando el ratio de subempleo a la tasa de desempleo, se obtiene una cifra más acorde al porcentaje de la población desocupada y que por la definición del indicador se halla subvalorado.

La situación de empleo de los salvadoreños está estrechamente relacionada con los ingresos de los trabajadores. En El Salvador los salarios nominales se han caracterizado tanto por su alta rigidez como

<sup>158</sup> Chang, citado en FESPAD-CECDH. *Políticas Públicas y Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador. Observatorio de las Políticas Públicas y los DESC*. San Salvador, El Salvador: FESPAD-CECDH, 2006, p. 57.

<sup>159</sup> *Ibid.*

<sup>160</sup> Moreno, Raúl. "Aterrizando la "globalización neoliberal" en El Salvador. *Un análisis de sus impactos e implicaciones.*" Op. Cit., p. 56.

<sup>161</sup> FESPAD-CECDH. *Políticas Públicas y Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador. Observatorio de las Políticas Públicas y los DESC*. Op. Cit., p. 34.

por sus niveles extremadamente bajos. La Constitución de la República (Art. 38, inc. 2º) manda a revisar periódicamente el salario mínimo, mientras el Código de Trabajo (Art. 159) establece que los salarios mínimos fijados por decreto deberán ser revisados, por lo menos, cada tres años. Al respecto la Tabla número 3 muestra los salarios mínimos y su incremento en los últimos años.

**Tabla 3**  
**Salarios mínimos mensuales (US\$) en El Salvador**

Sector	1998 a abril de 2003	mayo de 2003 a julio de 2006	agosto de 2006 a la fecha	Último incremento (%)
Comercio	144.00	158.40	174.24	10
Industria	144.00	158.80	170.28	10
Maquila y textiles	144.00	151.42	157.25	4
Sector agropecuario (tarifa promedio)	75.50	75.50	83.05	10

Fuentes: FESPAD (datos de Diarios Oficiales); La Prensa Gráfica

La última revisión de los salarios mínimos se realizó en agosto del año 2006, aunque el incremento fue insignificante, similar a revisiones anteriores. Al contrario, el discurso oficial, respaldado por pronunciamientos de la empresa privada, suele insistir en que los salarios mínimos en El Salvador se encuentran entre los más altos en la región. Esta argumentación parece basarse en la idea de que peores condiciones en los países vecinos justifican la actual situación en El Salvador, obviando factores contextuales como el alto costo de la vida.

De hecho, la rigidez de los salarios frente a la inflación a que determina los precios de los bienes y servicios, se ha traducido en una erosión de los salarios y pérdida de su capacidad adquisitiva, que se expresa en el comportamiento decreciente de los salarios reales. La tendencia es tal que los salarios mínimos urbanos de 1990 tenían una mayor capacidad adquisitiva que los salarios del año 2001 al 2003, por lo cual los salarios actuales sólo pueden adquirir un 95% de los bienes y servicios que se compraban con los salarios de 1990.<sup>162</sup>

En este contexto, vale la pena aclarar cuál es el parámetro que se utiliza para establecer el salario mínimo en El Salvador. Los salarios mínimos se fijan por Decreto Ejecutivo y para su estimación se utiliza como referencia el coste de la Canasta Básica Alimentaria (CBA).<sup>163</sup> Esta incluye sólo un conjunto de productos alimenticios para una dieta con al menos el número de calorías necesarias por día para una persona, el cual se multiplica por un promedio de miembros por familia según el área geográfica: para la urbana de 3.97 miembros y de 4.52 miembros para la rural.<sup>164</sup>

Aunque en el año 2005 los salarios mínimos urbanos permitían cubrir el valor de la CBA urbana (US\$137.27), la tarifa agropecuaria (US\$75.50) ni siquiera alcanzaba a cubrir las tres cuartas partes del valor de la CBA rural (un total de US\$101.51),<sup>165</sup> con lo cual se evidencia la incapacidad que enfrentan las familias rurales para tener acceso a los alimentos que en las cantidades mínimas les garanticen su subsistencia. Pese a que los salarios mínimos urbanos superaron el valor de la CBA en el año 2005, con ese

<sup>162</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>163</sup> La CBA incluye pan francés, tortillas, arroz, carnes, grasas, huevos, leche fluida, frutas, frijoles, verduras y azúcar; y se define en base de los mínimos requerimientos calóricos diarios por persona, diferenciados para las áreas urbana y rural, que hay de multiplicar por el número de miembros de una familia tipo.

<sup>164</sup> La composición de la canasta básica está diferenciada por áreas rurales y urbanas, lo que da base a la diferenciación de los salarios mínimos. Existen alimentos que no se contemplan en la canasta rural (pan francés y verduras, por ejemplo) y que están incluidos en la canasta urbana, lo que genera una diferenciación en el coste de las canastas.

<sup>165</sup> FESPAD-CECDH. *Políticas Públicas y Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador. Observatorio de las Políticas Públicas y los DESC.* Op. Cit., p. 36.

nivel de ingreso los hogares urbanos tampoco pudieron tener acceso a vivienda, vestuario y los servicios básicos con que debería contar cualquier ser humano.

Resulta que el gobierno recurre al coste de la CBA y no a la Canasta de Mercado (CM)<sup>166</sup> como parámetro para establecer el salario mínimo, aunque la CBA es insuficiente para cubrir los alimentos básicos de una dieta usual de la población que garantice las mínimas necesidades energéticas de la familia.<sup>167</sup> La CM, cuyo valor ascendió a US\$655.80 en diciembre del 2005, es definida como el conjunto de bienes y servicios que en promedio sirven para satisfacer las necesidades básicas de una familia típica salvadoreña.<sup>168</sup> Esto debería implicar un salario mínimo que se aproximara a los US\$655.80. Sin embargo, el menor coste de la CBA y su diferenciación urbana-rural, legitiman el bajo nivel de los salarios mínimos, en detrimento del bienestar de los salvadoreños.

#### 5.1.4. El empobrecimiento de la población salvadoreña

El modelo económico ha sido incapaz de generar fuentes de empleo dignos y ha profundizado los niveles de pobreza, desigualdad y exclusión, sin embargo, datos oficiales enmascaran en cierta medida la situación que viven muchos salvadoreños, esto se da porque el método utilizado para la definición de la población en situación de pobreza tiene serias limitaciones. Primero, porque su medición se realiza a partir de un indicador unidimensional, el ingreso, lo cual deja de lado el carácter histórico, estructural y multidimensional que tiene la pobreza.<sup>169</sup> Segundo, la definición de la línea de pobreza corresponde a un nivel arbitrario de ingreso, definido a partir del valor de una canasta de bienes y servicios cuya composición no garantiza la reproducción de la energía vital de las personas con capacidad para adquirirla.

Más precisamente, el método de línea de pobreza se basa en la idea de la pobreza extrema o absoluta; conceptualmente se reconoce que la población que se encuentra en tal situación, es aquella que no logra obtener lo imprescindible para la mera subsistencia, lo que implica tener acceso a los alimentos, vestido y cobijo necesario para mantener un nivel de vida mínimo. No obstante, en El Salvador la línea de pobreza extrema se traza a partir del valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA),<sup>170</sup> de la cual están excluidos el vestuario, la vivienda y los servicios básicos para cualquier ser humano, con lo cual el cálculo subvalúa el número de familias en situación de pobreza.

---

<sup>166</sup> La CM integra unos 241 bienes y servicios identificados como la estructura de consumo promedio de un hogar salvadoreño, a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos realizada entre 1990 y 1991. La CM se estructura en doce divisiones: alimentos y bebidas no alcohólicas; bebidas alcohólicas; tabaco y estupefacientes; prendas de vestir y calzado; alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles; muebles, artículos para el hogar y para la conservación ordinaria del hogar; salud; transporte; comunicaciones; recreación y cultura; educación; restaurantes y hoteles; y bienes y servicios diversos. Véase DIGESTYC, citada en FESPAD-CECDH. *Políticas Públicas y Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador. Observatorio de las Políticas Públicas y los DESC*. San Salvador, El Salvador: FESPAD-CECDH, 2006, p. 37.

<sup>167</sup> FESPAD-CECDH. *Políticas Públicas y Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador. Observatorio de las Políticas Públicas y los DESC*. Op. Cit., p. 38.

<sup>168</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>169</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>170</sup> Son clasificadas personas en situación de pobreza extrema o absoluta las familias urbanas y rurales cuyos ingresos son inferiores al valor de la CBA (en el año 2005, US\$137.27 y US\$101.51, respectivamente). Las familias en situación de pobreza relativa son aquellas cuyos ingresos superan el valor de la CBA, pero es inferior al valor de la Canasta Básica Ampliada (CBAM), la cual es dos veces el coste de la CBA (en 2005, US\$274.54 en el área urbana y US\$203.02 en el área rural). La población no pobre está integrada por todos aquellos hogares cuyos ingresos les permiten tener acceso a una CBAM, aunque no tengan capacidad para adquirir una Canasta de Mercado (CM), la cual ascendió a US\$655.80 en diciembre de 2005. Véase FESPAD-CECDH. *Políticas Públicas y Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador. Observatorio de las Políticas Públicas y los DESC*. San Salvador, El Salvador: FESPAD-CECDH, 2006, pp. 36-37.

**Tabla 4**  
**Composición de la pobreza en El Salvador**

Condición de pobreza	Total país (%)			Urbana (%)			Rural (%)		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Hogares en pobreza extrema	14.4	12.6	12.3	9.7	8.6	9.7	22.1	19.3	16.9
Hogares en pobreza relativa	21.7	22.0	22.8	20.3	20.7	21.3	24.1	24.4	25.5
Hogares no pobres	63.9	65.4	64.9	70.0	70.8	69	53.8	56.4	57.6

Fuente: Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples. DIGESTYC 2003-2005

Según cifras del Ministerio de Economía,<sup>171</sup> en el año 2004 más de 2.3 millones de personas se encontraban en situación de pobreza. A nivel nacional se habrían reducido los hogares en extrema pobreza de 14.4% en el año 2003 a 12.6% en el año 2004, y los hogares en pobreza relativa habrían incrementado en 0.3% en el 2004. En el mismo año, el 43.6% de los hogares en el área rural se registraron como pobres, de los cuales 19.3% calificaron en extrema pobreza y el 24.4% en pobreza relativa. Como muestran estos datos, mientras los niveles de pobreza extrema se han reducido sistemáticamente, entre el 2003 y el 2005 la pobreza relativa ha aumentado paralelamente.

La situación socioeconómica de los salvadoreños se caracteriza también por su desigual distribución del ingreso, la cual a su vez ha expandido los niveles de pobreza en el país. Según información del Banco Central de Reserva, el 62% del valor agregado nacional es apropiado por los empresarios en forma de ganancia, mientras que el 32% corresponde a remuneración al trabajo y se reparte entre toda la población ocupada,<sup>172</sup> y el restante 6% son impuestos netos de subsidios que captaría el sector público no financiero.<sup>173</sup> De hecho, datos de las Naciones Unidas confirman que Latinoamérica es la región más desigual del planeta, El Salvador no constituye ninguna excepción, encontrándose entre los países más injustos de la región.<sup>174</sup> El reparto del ingreso y los activos entre la ciudadanía salvadoreña se detalla de la siguiente manera: el 20% de la población más rica acapara más del 57% del ingreso nacional, mientras que al 20% más pobre escasamente le corresponde el 2.9%.<sup>175</sup>

### 5.1.5. El factor de las remesas

Las cifras oficiales mencionadas anteriormente muestran que, aunque El Salvador sigue caracterizándose por una desigualdad muy pronunciada, los niveles de pobreza se han reducido durante la fase posguerra. Esta evolución contrasta con las crecientes tasas de subempleo nacional y los bajos niveles de crecimiento de la actividad económica, de hecho, durante más de una década la economía salvadoreña ha estado sumergida en un franco proceso de recesión que se hace evidente en la progresiva reducción de las tasas de variación del Producto Interno Bruto (PIB). En el último quinquenio el ritmo de crecimiento promedio de la actividad económica se sitúa en torno al 2.0%, niveles muy por debajo de los umbrales necesarios para reducir la situación de subempleo y empobrecimiento de la población.<sup>176</sup>

<sup>171</sup> Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples. DIGESTYC 2003-2005.

<sup>172</sup> Se refiere a personas contando con un empleo formal.

<sup>173</sup> Banco Central de Reserva de El Salvador, citado en FESPAD-CECDH. *Políticas Públicas y Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador. Observatorio de las Políticas Públicas y los DESC*. Op. Cit., p. 24.

<sup>174</sup> El Coeficiente de Gini, un indicador que mide el nivel de concentración del ingreso y de los activos entre la población, ubica El Salvador con un coeficiente de Gini de 53.2% por debajo de los países más injustos de Latinoamérica: Guatemala (59.5%), Brasil (59.5%), Chile (57.1%), México (54.6%), Argentina (52.2%). Véase PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*. Nueva York, EEUU: PNUD, 2005, pp. 294-296.

<sup>175</sup> PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*. Nueva York, EEUU: PNUD, 2005, pp. 294-296.

<sup>176</sup> FESPAD-CECDH. *Políticas Públicas y Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador. Observatorio de las Políticas Públicas y los DESC*. Op. Cit., p. 21.

Resulta que en la medición oficial de la pobreza de los salvadoreños no sólo influye la carencia de indicadores adecuados que dibujen a cabalidad la dimensión y profundidad del fenómeno, sino que las remesas enviadas por familiares en Estados Unidos minimizan la magnitud de la pobreza. Las remesas familiares elevan los ingresos mensuales de más de 360.000 familias salvadoreñas,<sup>177</sup> de las cuales, en el momento de medir la pobreza, algunos grupos poblacionales que, sin remesas calificarían en condición de pobreza extrema, ascienden hasta la categoría de pobreza relativa, y otras que se registrarían como pobres relativos ascenderían a la categoría de los no pobres.

Las remesas, aunque contribuyen en cierta medida a la reducción de la pobreza, al mismo tiempo son producto de ella, esto porque el sistema económico salvadoreño, además de no crear oportunidades laborales dignas y estables, ha aumentado la exclusión, marginalización y pobreza de los salvadoreños y se ha convertido en una causa determinante de los crecientes flujos de migración, sobre todo hacia Estados Unidos.

La importancia que las remesas familiares tienen en la economía salvadoreña es incuestionable, en el 2005, el Banco Central de Reserva (BCR) registró un monto de US\$2.830 millones en concepto de remesas familiares, cifra que supera las tres cuartas partes del valor de las exportaciones totales salvadoreñas; representando más de la quinta parte del PIB corriente, el 140% de los ingresos tributarios del gobierno central y más del 275% del IVA recaudado en 2005. En resumen, no cabe duda que este influjo de divisas tiene una enorme relevancia en términos de su contribución a la estabilidad macroeconómica del país.<sup>178</sup>

También tienen un impacto significativo en la economía familiar, en el año 2004, 362.189 hogares (casi 1 millón y medio de salvadoreños) recibieron remesas por un valor promedio de US\$39.00 mensual. En general, el monto promedio de remesas recibido por los hogares salvadoreños está por debajo del valor de la CBA: el 54% recibe menos de US\$113.00 mensuales y solo el 2.6% reciben transferencias superiores a US\$571.00 mensuales. Del total de hogares receptores de remesas, el 80.0% la destina para el consumo; sólo el 7.0% se orienta a la educación, 4.8% para gastos médicos y 6.0% para el ahorro.<sup>179</sup> Estos datos subrayan que si no existiera ese importante influjo de ingresos que perciben más de la quinta parte de los hogares salvadoreños, el porcentaje de la población en situación de pobreza sería mucho mayor.

### **5.1.6. El impacto del Tratado de Libre Comercio (TLC)**

Estos factores sociales se van a agudizar con el recién ratificado Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y USA (conocido como TLC o DR-CAFTA, por sus siglas en inglés). De hecho, además del DR-CAFTA, El Salvador tiene vigente varios TLCs negociados con República Dominicana, México, Chile y Panamá. Además, está negociando un TLC con Colombia, otro TLC Centroamérica-Canadá y un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.

Hay que hacer notar que el DR-CAFTA conserva la estructura, principios y contenidos del TLC de América del Norte (TLCAN) entre EEUU, Canadá y México, lo cual, a pesar de haber sido presentado como un instrumento para la generación de empleo, ha generado pocos y precarios empleos y una magra evolución de los salarios reales de los mexicanos.<sup>180</sup> El gobierno del Presidente actual ha presentado al DR-CAFTA como un acuerdo favorable y beneficioso para el pueblo salvadoreño, obviando la falta

---

<sup>177</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>178</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>179</sup> Ministerio de Economía, citado en FESPAD-CECDH. *Políticas Públicas y Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador. Observatorio de las Políticas Públicas y los DESC*. Op. Cit., p. 42.

<sup>180</sup> *Ibid.*, p. 64.

de tratamiento a las profundas asimetrías económicas, tecnológicas, sociales e institucionales existentes entre los países suscriptores. A manera de ejemplo, dado que en El Salvador no existe subvención alguna a la producción agropecuaria, la producción nacional salvadoreña no puede disputar el mercado con los productos estadounidenses. Además, las barreras impuestas por las autoridades estadounidenses a través del manejo de las normas sanitarias y fitosanitarias que limitan la entrada de la producción agropecuaria a su mercado, constituyen una barrera infranqueable para las mercancías de la región, en la medida en que las importaciones representen una amenaza al mercado de El Salvador.

Aunque el DR-CAFTA, similar a otros TLCs, es promocionado como herramienta para el libre comercio, incorpora en sus contenidos aspectos que trascienden a lo que estrictamente se refiere a la exportación e importación de bienes. Se trata de un instrumento de amplio espectro, que determina la privatización de los servicios públicos; que fortalece los derechos de propiedad intelectual de las empresas por encima de los derechos humanos; que impone el marco para las compras y licitaciones de los gobiernos; y que incursiona en telecomunicaciones, el sistema financiero y comercio electrónico, entre otras áreas.<sup>181</sup>

Además, el tratado contiene una extensa lista de privilegios convertidos en derechos para las empresas extranjeras, que contrasta con la omisión de mecanismos que garanticen el cumplimiento de los derechos económicos y sociales, y la exigencia de un manejo sustentable de los recursos naturales. Más importante aún, a través de los contenidos extra-comerciales el DR-CAFTA invade competencias soberanas de los Estados, como la definición de las políticas económicas nacionales y el control de servicios estratégicos y promueve la mercantilización de servicios públicos cuyo acceso constituye un derecho inalienable para la población, trasladándolo a la esfera del mercado por la vía de las concesiones.

## **5.2 Análisis de las principales políticas económicas y sociales que propician la violencia juvenil.**

Las políticas económicas de los últimos 17 años han sido definidas desde una lógica que busca liberalizar los precios, reducir el gasto público y privatizar las empresas y activos del Estado. Las políticas sociales a su vez han sido asumidas desde un enfoque compensatorio y asistencialista, proponiendo contrarrestar los impactos negativos de las reformas económicas e institucionales a través de ciertos programas para la reducción de la pobreza. Sin embargo, esta visión no alcanza a definir políticas económicas y sociales integrales que le permiten al Estado asumir sus responsabilidades en el pleno desarrollo del país. A continuación vemos las principales políticas económicas que están estrechamente relacionadas con el gasto público destinado al ámbito social. Posteriormente, se da un esbozo de las políticas sociales, lo cual permitirá una valoración del alcance de los programas sociales implementados por la Administración actual.

## **LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS**

En esta sección se examina la política fiscal con su componente tributario y la política de gasto público, incluyendo la acumulación de la deuda pública.

---

<sup>181</sup> *Ibíd.*, p. 65.



## **La política fiscal**

La política fiscal es un instrumento clave en la definición de las políticas públicas, dado que, primero, a través de la política de ingreso el gobierno debe garantizar los más altos niveles de recaudación tributaria (observando los principios de equidad y progresividad) que le permitan financiar las políticas públicas; y segundo, mediante la política de gastos, se definen los ramos y áreas de gestión a priorizar en la asignación presupuestaria. Bajos niveles de recaudación tributaria y de ingresos públicos limitan la disposición de los recursos necesarios para financiar proyectos sociales, y muchas veces se traducen en una tendencia hacia el endeudamiento público por la vía de préstamos para cubrir los presupuestos desfinanciados.

## **La política tributaria**

La actual política tributaria mantiene una tradicional tendencia a favor de los intereses empresariales y en detrimento de las personas trabajadoras y consumidoras. Asumiendo que cualquier impuesto que grave la actividad de las empresas constituye un desincentivo para la iniciativa privada, y por lo tanto para la acumulación de mayores riquezas, el gobierno ha tomado medidas tendientes a elevar el monto de los ingresos públicos a través de impuestos regresivos y la ampliación de la base tributaria, en vez de combatir la evasión y elusión fiscal. En consecuencia, son las personas trabajadoras y consumidoras quienes siguen cargando la estructura tributaria basada principalmente en la recaudación del Impuesto de Transferencia de Valor Agregado (IVA).

Con las reformas fiscales se ha conformado una estructura tributaria que descansa principalmente en los impuestos indirectos más que en los impuestos directos. Durante la Administración Flores se suprimieron las exenciones de IVA a los productos de la Canasta Básica Alimentaria y a los medicamentos, afectando con ello a las familias de menores ingresos que dedican casi la totalidad de su ingreso para el consumo de alimentos, y que con esta medida vieron encarecer dichos productos sin que sus salarios hubiesen incrementado.

En este sentido, la política tributaria, manteniendo un impuesto al valor agregado con una tasa fija del 13% que grava el consumo de todos los bienes y servicios, incluyendo productos y servicios básicos, con independencia del nivel de ingreso de las personas, no constituye un instrumento idóneo para una equitativa redistribución de los ingresos. En vez de acabar con los altos niveles de desigualdad en El Salvador, su orientación regresiva transforma a esta política en un factor que contribuye a profundizarlos.

## **La política de gasto**

Frente a los múltiples requerimientos financieros que se presentan en el plano nacional y a las muchas necesidades insatisfechas de la población, los limitados recursos públicos exigen del Estado un adecuado manejo de estos fondos y la priorización de las áreas sociales.

El Presupuesto General de la Nación se estructura por áreas de gestión y por ramos, y su composición durante los últimos años no ha sufrido modificaciones significativas. Las asignaciones presupuestarias por áreas de gestión durante 2005 se han distribuido de la siguiente manera: Desarrollo Social (47.3%), Deuda Pública (16.1%), Administración de Justicia y Seguridad (9.9%), Producción Empresarial Pública (8.6%),

Apoyo al Desarrollo Económico (7.7%), Conducción Administrativa (7.2%) y Obligaciones Generales del Estado (3.2%).<sup>182</sup>

En el Área de Desarrollo Social se incluyen los Ministerios de Educación; Salud Pública y Asistencia Social; y, Trabajo y Previsión Social. Una lectura superficial de la composición del gasto público basada en el mayor peso relativo que tiene el Área de Desarrollo Social, podría dejar la idea de la importancia relativa conferida por el gobierno a esta área. Sin embargo, cabe señalar que sólo el 20.0% de este rubro se destinó en 2005 para gasto de capital, mientras que el 80% complementario fue gasto corriente, utilizado para hacer frente a las remuneraciones de los empleados públicos, la adquisición de bienes y servicios, los gastos financieros y las transferencias corrientes.

En 2005 el ramo de Educación destinó el 89.9% a gasto corriente; Salud el 85.2% y Trabajo el 86.7%. Resulta impactante que del escaso 10.1% del gasto de capital correspondiente al Ministerio de Educación para ese año, escasamente el 3.4% corresponde a inversión en activos fijos y el 4.8% inversión en capital humano; mientras que el Ministerio de Trabajo destinó todo su gasto de capital a las transferencias y el Ministerio de Salud Pública apenas invirtió el 1.8% en capital humano.<sup>183</sup>

Estas cifras demuestran que la mayor asignación presupuestaria para el Área de Desarrollo Social con relación al resto de áreas, no se ha traducido en nuevas instalaciones para escuelas y hospitales, equipamiento para garantizar un mejor servicio de educación y salud, nuevas tecnologías para la enseñanza y la salud, y cualificación en recurso humano, sino principalmente en el mantenimiento del aparato burocrático de los ramos que integran el Área.

## La acumulación de la deuda pública

La baja carga tributaria<sup>184</sup> del país no ha generado los recursos endógenos que permitan financiar el funcionamiento de Estado y ha llevado a un creciente endeudamiento público para hacer frente al desfinanciamiento crónico del Presupuesto General de la Nación (PGN), sobre todo en el área social.

Los proyectos sociales propuestos por el gobierno dependen casi exclusivamente de recursos externos. La sistemática aprobación de Presupuestos Generales de la Nación desfinanciados, donde la ejecución de programas de educación, salud, vivienda, mitigación de pobreza e inversión en recursos humanos aparecen atados a la contratación de préstamos internacionales, es evidencia de este hecho.

Esta situación es lamentable por dos razones: en primer lugar, pese a que en el presente quinquenio se ha conferido una mayor participación presupuestaria a educación y salud, existe una clara preeminencia del pago de la deuda pública y obligaciones del Estado, cuya designación ocupa poco menos de la quinta parte del presupuesto.<sup>185</sup> Como evidencian los datos oficiales, el endeudamiento ha logrado un nivel preocupante: durante 2005 éste ha superado el 41.0% del PIB, de los cuales casi el 73.0% corresponde a deuda externa. Entre 1990 y 2004 la deuda externa ha presentado una tendencia creciente en niveles superiores a los US\$2.000 millones; para 2004 alcanzó los US\$4.710 millones.<sup>186</sup>

<sup>182</sup> Banco Central de Reserva de El Salvador, citado en FESPAD-CECDH. *Políticas Públicas y Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador. Observatorio de las Políticas Públicas y los DESC*. Op. Cit., p. 54.

<sup>183</sup> *Ibid.*

<sup>184</sup> La carga tributaria es un indicador que mide la relación entre el ingreso corriente y el PIB, y durante el último lustro se ha mantenido en torno al 12%, nivel insuficiente para hacer frente a los múltiples requerimientos del Estado. Ver FESPAD-CECDH. *Políticas Públicas y Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador. Observatorio de las Políticas Públicas y los DESC*. Op. Cit., p. 25.

<sup>185</sup> Banco Central de Reserva de El Salvador, citado en FESPAD-CECDH. *Políticas Públicas y Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador. Observatorio de las Políticas Públicas y los DESC*. Op. Cit., p. 27.

<sup>186</sup> *Ibid.*

En segundo lugar, en la composición del PGN se expresa la voluntad política del gobierno de reasignar los recursos públicos en beneficio de los sectores empobrecidos y en situación de mayor vulnerabilidad. Las metas del PGN deberían mantener una total coherencia con las obligaciones estatales de garantizar el cumplimiento de los derechos económicos y sociales, de tal manera respondiendo a las necesidades del sector más vulnerable de la población. Sin embargo, como demuestran los datos mencionados anteriormente, hay una evidente falta de voluntad del gobierno de conferir recursos financieros para el área de desarrollo social; de allí que dichos proyectos carezcan de una fuente sostenible para su financiamiento en los montos adecuados y durante los períodos necesarios, estando en función de los préstamos que se contraten. A fin de asegurar un financiamiento más sólido de los programas sociales, El Salvador necesita de un crecimiento económico robusto y sostenido. No es suficiente que la actividad económica registre tasas de crecimiento positivas; según expertos, se requiere un umbral de crecimiento con tasas superiores al 6% y mantenerlo de manera sostenida durante un período considerable a partir del cual sea posible reducir el desempleo y la pobreza.<sup>187</sup>

## LAS POLÍTICAS SOCIALES

En su discurso de toma de posesión, el Presidente Saca ha sido enfático que en su gobierno ‘lo social no es un complemento de nada, sino la base de todo’,<sup>188</sup> con lo cual parece expresar la opción de su Administración de trabajar por las necesidades más sentidas de la población. La coherencia del discurso con la práctica gubernamental debería traducirse en políticas públicas económicas y sociales orientadas en beneficio de las familias de menores ingresos; y en el privilegio de los ramos que integran el área de desarrollo social del PGN, con un gasto público suficiente, productivo y orientado a la inversión, demostrando así la voluntad política de enfrentar la pobreza, exclusión y desigualdad que tienen determinantes históricos y estructurales en El Salvador.

A continuación se presentan las principales políticas sociales que impactan en la vida de la población, sobre todo de los niños y adolescentes, y cuyo incumplimiento está la base de la violencia juvenil. Las políticas que se abordan son las políticas de salud; de vivienda; de educación; y el programa presidencial *Oportunidades* con su componente *Red Solidaria*.

### La política de salud

En el ámbito de la salud, el gobierno del Presidente Saca pretende impulsar un proceso de reforma integral del sector salud que permita disponer de un sistema nacional de salud eficiente y consolidado, funcionando descentralizadamente a escala nacional, logrando una cobertura universal, garantizando la gratuidad de la atención a toda persona que carezca de recursos económicos en todo el territorio nacional.

Aunque en el discurso presidencial existe un compromiso explícito de no privatizar el sector salud, el tradicional afán privatizador del partido oficial es una advertencia que con la reciente entrada en vigor del DR-CAFTA la provisión pública de los servicios de salud puedan trasladarse a empresas privadas por la vía de las concesiones. De hecho, el Capítulo IX del DR-CAFTA referido a contratación pública establece en El Salvador un sistema de licitaciones internacionales en las cuales participarán las empresas estadounidenses en igualdad de condiciones que las empresas nacionales por la provisión de bienes y

<sup>187</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>188</sup> Discurso de Toma de Posesión del Presidente Antonio Saca, 1 de junio de 2004. <http://www.minec.gob.sv/media%5Cdownloads%5Cdiscursos%5Cdiscurso%20Junio%201%20Toma%20Posesion.pdf>.

servicios para las instituciones del gobierno central, los gobiernos municipales y las empresas públicas autónomas. La lista de las empresas públicas que abrirían sus licitaciones a las ofertas estadounidenses incluyen al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y toda la Red Nacional de Hospitales, estas instituciones podrán concesionar todos los servicios sin excepción, incluyendo los servicios de salud.<sup>189</sup>

En su Plan de Trabajo sobre la política de salud el gobierno se plantea, entre otros, la ampliación de cobertura a las áreas rurales del país mediante programas de extensión de servicios comunitarios, programas de calidad en todos los establecimientos de salud y programas nacionales para la disminución de la mortalidad infantil y materna. Pese a que se registran en los últimos años algunos avances en servicios de salud referidos a inmunizaciones, controles prenatales e infantiles, atención nutricional y vigilancia epidemiológica, que afectan favorablemente algunos indicadores de salud como la tasa de mortalidad infantil, la tasa global de fecundidad, la cobertura de inmunización y la tasa de nutrición;<sup>190</sup> prevalecen enormes brechas entre sectores poblacionales cuya superación exige asumir un enfoque preventivo y extender la cobertura de estos servicios hacia zonas aisladas del país, y atender los considerables vacíos existentes en la cobertura, la calidad y el acceso de los servicios a las personas de menores ingresos.

Aunque el gobierno haya planteado un programa de medicinas genéricas que permita a la población tener acceso a medicamentos baratos y de calidad, es cuestionable el cumplimiento de esta promesa dado que el Capítulo XV del DR-CAFTA sobre Propiedad Intelectual impone una clara restricción a la producción y distribución de medicamentos genéricos, dando preeminencia a los medicamentos patentados.<sup>191</sup>

Para enfrentar los problemas en el ámbito de salud, el gobierno debería movilizar recursos financieros adecuados, lo cual no se ha dado hasta la fecha. A manera de ejemplo, en el año 2002 El Salvador destinó escasamente el 3.6% de su PIB al gasto público en salud y el gasto en salud por habitante alcanzó los US\$372.00 en el mismo año; mientras que Costa Rica tenía 6.1% del PIB y US\$743.00 per cápita durante el mismo año.<sup>192</sup>

## **El Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD)**

El FOSALUD, uno de los componentes del programa presidencial *Oportunidades*, fue establecido en diciembre de 2004 como una entidad de derecho público, con personalidad jurídica, con patrimonio propio, con plena autonomía en lo financiero, administrativo y presupuestario, adscrito al Ministerio de Salud, con prohibición expresa de transferir recursos y sujeto a un reglamento de ley emitido en un plazo de 120 días después de su vigencia.<sup>193</sup>

El Gobierno de El Salvador ha presentado al FOSALUD como una alternativa para poder ampliar la atención médica que se brinda a la población en las unidades de salud a nivel nacional. Esta iniciativa tendría el propósito de mejorar la accesibilidad y cobertura de los servicios de salud a la población y ha planteado estrategias que favorecerían la generación de recursos financieros para la expansión de servicios básicos para la provisión de salud tanto en las áreas rurales como urbanas.

Los objetivos de FOSALUD están orientados a formular y ejecutar programas integrales en coordinación con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) que atienden a las necesidades básicas

---

<sup>189</sup> Ver Listas de El Salvador, Anexo 9.1 del DR-CAFTA.

<sup>190</sup> FESPAD-CECDH. *Políticas Públicas y Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador. Observatorio de las Políticas Públicas y los DESC*. Op. Cit., p. 88.

<sup>191</sup> *Ibid.*, p. 88.

<sup>192</sup> PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*. Op. Cit.

<sup>193</sup> Decreto Legislativo No. 538 de fecha de 17 de diciembre de 2004.

de salud de la población más vulnerable del país; y fomentar campañas de educación en salud, a fin de prevenir enfermedades derivadas del uso y consumo de sustancias nocivas y peligrosas para la salud de las personas.<sup>194</sup>

El FOSALUD plantea brindar una atención en salud a través de: a) consulta preventiva con énfasis al grupo materno-infantil, atención de partos de bajo riesgo, salud bucal, detección y manejo adecuado de afecciones más frecuentes en el primer nivel de atención; b) detección, manejo de emergencias médico-quirúrgicas, referencia y retorno de casos que ameriten atención de mayor complejidad en los hospitales y viceversa; y c) ampliar los servicios médicos en las unidades de salud, atendiendo al grupo materno-infantil, partos de bajo riesgo, salud bucal y emergencias médico-quirúrgicas. Según las metas del programa se busca beneficiar a 4.299.413 habitantes de El Salvador y se espera una mejoría en el acceso al sistema público de salud, favorecer el uso adecuado de la red de establecimientos y mejorar el nivel de salud de los salvadoreños.<sup>195</sup>

No hay duda sobre la relevancia que tienen los objetivos planteados en FOSALUD. Sin embargo, su sostenibilidad financiera es muy discutible, dado que su principal fuente de financiamiento proviene de la recaudación impositiva a las bebidas, cigarrillos y armas, resultando ello en ingresos insignificantes en términos relativos. Agregando el ingreso recaudado por los impuestos que gravan estos productos específicos, se alcanza un 2.0% de los ingresos del gobierno central, monto que será insuficiente para hacer frente a los objetivos que plantea el FOSALUD.<sup>196</sup> El mejoramiento de la atención en salud a la población, implicaría crear una política de salud integral y asociada con las demás políticas económicas y sociales, además de obtener fondos suficientes provenientes de fuentes adecuadas y sostenibles.

## La política de vivienda

La política de vivienda tiene como propósito fundamental coordinar e impulsar las acciones sectoriales hacia la consecución de avances significativos en la reducción del déficit habitacional de más de 545.000 viviendas, principalmente en los segmentos de menores ingresos.<sup>197</sup> La política de vivienda tiene tres componentes que son la vivienda como eje de desarrollo; el acceso a vivienda; y la modernización del marco técnico, institucional y legal. También se considera la reubicación de las familias que residen en parcelas habitacionales situadas en zonas inseguras o de alto riesgo.

Además del acceso a vivienda, el déficit habitacional incluye otras carencias como el acceso al agua y el acceso a energía eléctrica y comunicaciones, ya que son indicadores de calidad de vida de la población y acrecientan las oportunidades de desarrollo de las familias y las comunidades.

El 76% de la población tiene acceso al agua a través de cañería; el 93% para la población urbana y el 48% para la rural.<sup>198</sup> Estos datos estarían reflejando casi una cobertura universal en el ámbito urbano, muy distante de la cobertura rural. No obstante, sobre todo en centros urbanos densamente poblados, el problema recurrente no es la falta de tubería, sino que el agua no llega a los hogares. Esta ausencia del líquido se da por interrupciones prolongadas en el suministro, por inconformidad en las horas de distribución, por la mala calidad del agua recibida o por los cobros indebidos o excesivos.

---

<sup>194</sup> *Ibid.*

<sup>195</sup> *Ib.*

<sup>196</sup> FESPAD-CECDH. *Políticas Públicas y Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador. Observatorio de las Políticas Públicas y los DESC.* Op. Cit., p. 77.

<sup>197</sup> *Ibid.*, p. 90.

<sup>198</sup> Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida “Las Dignas”, Centro para la Defensa del Consumidor (CDC), Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (IDHUCA), eds. *El Salvador por dentro.* San Salvador, El Salvador: mimeo, 2005, p. 74.

No obstante, el problema de acceso al agua es mayor en las áreas rurales, ya que uno de cada dos habitantes está obligado a abastecerse por diversas fuentes; formas que en la mayoría de casos se traducen en la extensión del esfuerzo femenino o de la población en edad escolar en varias horas de trabajo para proveer de agua al hogar o acceder al vital líquido bajo estándares inseguros para el consumo humano. En este contexto, también hay que notar que la dotación de agua limpia para la población adolece de deficiencias de calidad. De hecho, en el 2003, únicamente el 42% del agua producida y el 78% del agua distribuida cumplieron con los parámetros físico-químicos; y sólo el 68% del agua producida y el 93% del agua distribuida cumplieron con las normas de calidad microbiológicas.

En cuanto a la energía eléctrica, el 82% de las viviendas tiene acceso a este servicio; el 7% de las viviendas urbanas y el 37% de las rurales carecen de él. No obstante las altas coberturas, principalmente urbanas, el problema con este servicio está asociado a los incrementos constantes en los costos de generación y distribución, los cuales son trasladados a las personas consumidoras en forma de tarifas. Ésta es una variable de gran peso que limita las oportunidades de acceso a energía eléctrica para las mayorías de bajos ingresos.

Por último, del total de hogares existentes, menos de la mitad cuentan con servicio de telecomunicaciones: de un total de 45% de hogares, el 58% en el área urbana y el 22% en el área rural. El factor determinante en el acceso a telecomunicaciones es fundamentalmente económico: los sustanciales incrementos en los costos de instalación así como en las tarifas mensuales, hacen que la población prescinda de este servicio.

En resumen, el sector vivienda plantea grandes desafíos, principalmente en temas tales como el derecho a la propiedad, las barreras de acceso al financiamiento, el problema del agua y la creciente presión sobre la tierra. Además, el derecho a una vivienda digna está limitado por la prevalencia de los intereses de las empresas constructoras sobre las necesidades de la población, combinado con la carencia de una visión de sostenibilidad de parte del Estado, la cual está fuertemente potenciando el deterioro del medioambiente y la depredación de los recursos naturales.

## **La política de educación**

La política de educación del gobierno Saca se enmarca en el Plan Nacional de Educación 2021, cuyos objetivos perseguirían la formación integral de las personas; alcanzar once grados de escolaridad para toda la población; una formación técnica del más alto nivel; y el desarrollo de la ciencia y tecnología para el bienestar de la sociedad.<sup>199</sup>

La política educativa define cuatro líneas estratégicas: el acceso a la educación; la efectividad de la educación básica y media; la competitividad; y las buenas prácticas de gestión.<sup>200</sup> El acceso a la educación incluye modalidades flexibles de la educación básica y media; educación básica completa; parvularia universal; alfabetización de jóvenes y adultos; y educación para la diversidad. La estrategia de educación básica y media busca contar con ambientes físicos adecuados; un clima institucional para potenciar el aprendizaje; docentes competentes y motivados; un currículo al servicio del aprendizaje; y acreditación y certificación. La línea estratégica de competitividad incluye el aprendizaje del inglés; el acceso a tecnología y conectividad; la educación técnica y tecnológica; y la educación superior, ciencia y tecnología. Por último, las buenas prácticas de gestión buscan el protagonismo de los centros escolares; el desarrollo institucional y participación social; y un sistema de información, seguimiento y evaluación.<sup>201</sup>

<sup>199</sup> Ministerio de Educación. *Plan Nacional de Educación 2021. Fundamentos*. San Salvador, El Salvador: mimeo, 2005, pp. 12-14.

<sup>200</sup> *Ibid.*, pp. 14-19.

<sup>201</sup> *Ibid.*, pp. 19-31.

Una política educativa universal y de calidad requiere de una sólida asignación presupuestaria. En el Área de Desarrollo Social en el PGN la cartera de educación aparece como el ramo con mayor asignación presupuestaria, ascendiendo a una participación que ronda el 20%. Sin embargo, esta resulta ser totalmente insuficiente. El país destinó en 2002 escasamente el 2.9% del PIB a gasto público en educación, una situación que se ha reproducido durante el periodo 1990-2002, dado que este ratio escasamente se ha incrementado en una sola unidad porcentual.<sup>202</sup>

En cuanto a la deserción escolar el panorama no es alentador, aunque la tasa neta de matriculación en el nivel primario fue del 90% entre 2002 y 2003, el porcentaje de los niños que dejan el 5º grado con relación al número de alumnos del 1º grado es del 69%. Este indicador señala que el sistema educativo salvadoreño no es capaz de retener en la escuela primaria a la población que se matricula. También cabe mencionar que aunque la tasa de alfabetización de la población de 15 y más años es del 79.7%, la tasa neta de matriculación en secundaria es escasamente del 49%. Además, en la composición del gasto por nivel educativo, a los niveles de educación secundaria y terciaria les corresponde el 23.6% y 6.6% respectivamente.<sup>203</sup>

Estas cifras evidencian por lo menos dos problemas: en primer lugar que el esfuerzo en el financiamiento del nivel primario en el orden del 61% del gasto público resulta infructuoso, mientras que las asignaciones para la educación secundaria y formación técnica y universitaria son tan bajas que no permiten calificar al recurso humano en los niveles ni en la calidad requerida para hacer frente a los retos del crecimiento, mucho menos del desarrollo. En segundo lugar, no es posible combatir la deserción escolar y reducir las tasas de repetición con un sistema económico excluyente que obliga a las familias de menores ingresos a establecer como estrategias de sobrevivencia la incorporación de niños a las actividades generadoras de ingreso.

## **Programa presidencial *Oportunidades y Red Solidaria***

El 1º de marzo del 2005 el Presidente Saca anunció el programa *Oportunidades*, reconociendo que con esta iniciativa por primera vez en el país se abordaba de manera integral el desarrollo humano. Con este programa el gobierno pretende atender la extrema pobreza, extender la cobertura del servicio de salud y crear mecanismos para la inserción al mercado laboral. A continuación se expone uno de los principales componentes del programa, la *Red Solidaria*.

### ***Red Solidaria***

Red Solidaria es un ‘programa de atención a la pobreza y no un programa de combate a la pobreza’,<sup>204</sup> por lo que en este marco la acción gubernamental está orientada a mejorar algunos indicadores sociales de las familias en situación de pobreza extrema, sin que esto implique necesariamente la erradicación de la pobreza.

El programa incluye tres ejes estratégicos de intervención: **la Red Solidaria** a Familias, que son acciones focalizadas a las familias que viven en condiciones de extrema pobreza en municipios priorizados e incluye transferencias condicionadas a la madre del hogar, capacitaciones y corresponsabilidades; **la Red de Servicios Básicos**, que busca fortalecer la oferta de servicios básicos en educación, salud y nutrición e incluye un compromiso de dotar de servicios de agua, alumbrado y saneamiento básico al 100% de las escuelas, unidades y casas de salud; y **la Red de Sostenibilidad** a las Familias, en el que se ha considerado inicialmente a los proyectos productivos y al microcrédito como herramientas claves para apoyar a los

<sup>202</sup> FESPAD-CECDH. *Políticas Públicas y Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador. Observatorio de las Políticas Públicas y los DESC*. Op. Cit., p. 89.

<sup>203</sup> *Ibid.*

<sup>204</sup> El Faro. “Arena cambia de manera radical la forma de afrontar la pobreza.” 7 de marzo de 2005. [http://www.elfaro.net/secciones/noticias/20050307/noticias1\\_20050307.asp](http://www.elfaro.net/secciones/noticias/20050307/noticias1_20050307.asp).

pequeños agricultores para diversificar sus fuentes de ingreso y aumentar la productividad, así como la gestión ambiental.<sup>205</sup>

El programa se basa principalmente en el otorgamiento de un subsidio a las familias más pobres, el cual sería entregado en efectivo a las madres cabezas de familia, condicionado a que éstas se comprometan a enviar a sus hijos a la escuela para elevar el nivel de educación, llevarlos a consulta médica para una mejoría en la salud, y asistir a charlas sobre nutrición en las unidades de salud u hospitales para que no experimenten retrasos en la talla y peso conforme a su edad.

La aplicación del programa pasa por identificar aquellos municipios más pobres a efecto de focalizar la intervención del gobierno. Para tal fin la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-El Salvador (FLACSO) llevó a cabo la investigación “Mapa de Pobreza: Política Social y Focalización”, que pretendía construir un mapa nacional de extrema pobreza que sirviera de instrumento para concentrar geográficamente las acciones gubernamentales destinadas a combatir la pobreza.<sup>206</sup>

FLACSO reconoce que la metodología utilizada en dicha investigación tiene dificultades para ordenar correlativa y directamente los municipios a partir de las tasas de pobreza estimadas por la EHPM [Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples], con lo cual se limita determinar con certeza cual municipio sería el más pobre.<sup>207</sup> Según el estudio de los 262 municipios del país, 32 se clasifican en situación de pobreza extrema severa, 68 en pobreza extrema alta, 82 en pobreza extrema moderada y 80 en pobreza extrema baja.<sup>208</sup>

A través de la Red Solidaria, se entregaría a cada familia que califica en el programa un subsidio mensual condicionado de entre 15 y 30 dólares en efectivo. El siguiente ejemplo ilustra el impacto que este subsidio tendría en un hogar en extrema pobreza. Si una familia recibiera US\$30 en forma de subsidio, dado que el número de miembros promedio para el segmento de familias en situación de pobreza extrema severa es considerado de 5.05 personas,<sup>209</sup> cada una de estas personas estaría recibiendo US\$5.94 mensuales equivalente a menos de 20 centavos de dólar diario por cada miembro. Según la coordinadora del Área Social del gobierno, ‘con el dinero del subsidio, las familias estarían en capacidad de suplir las necesidades de nutrición, salud y educación.’<sup>210</sup>

La afirmación que la Red Solidaria ayudaría a las personas más pobres a cubrir sus necesidades básicas con menos de la quinta parte de un dólar diario, no sólo es un insulto para los salvadoreños cuyos derechos no se cumplen, sino también equivale a un intento hipócrita de parte del gobierno de embellecer las estadísticas sin realmente combatir la pobreza.

En este contexto, hay que tomar nota de la metodología utilizada en el marco de la Red Solidaria para medir la pobreza en los municipios. La medición de la pobreza a partir del Método de Líneas de Pobreza restringe el fenómeno a una sola dimensión, que capta el potencial de satisfacción de las necesidades de las familias a partir de la capacidad de adquisición de los bienes y servicios que integran la canasta. La línea de extrema pobreza se establece a partir del coste de la Canasta Básica Alimentaria (CBA), y al multiplicarla por dos se obtiene la línea de pobreza relativa determinada por el coste de la Canasta Básica Ampliada (CBAM), de manera que la población en situación de pobreza es aquella cuyos ingresos no

<sup>205</sup> Secretaría Técnica de la Presidencia y Coordinación Nacional del Área Social de la Presidencia. *Programa Social de Atención a las Familias en Extrema Pobreza de El Salvador Red Solidaria*. Documento Conceptual. San Salvador, El Salvador: mimeo, 2005.

<sup>206</sup> FLACSO Programa El Salvador. *Mapa de pobreza: política social y focalización*. Vol. I. San Salvador, El Salvador: FISDL, 2005.

<sup>207</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>208</sup> *Ibid.*

<sup>209</sup> *Ibid.*

<sup>210</sup> El Faro. “Arena cambia de manera radical la forma de afrontar la pobreza.” 7 de marzo de 2005. [http://www.elfaro.net/secciones/noticias/20050307/noticias1\\_20050307.asp](http://www.elfaro.net/secciones/noticias/20050307/noticias1_20050307.asp).



alcanzan a cubrir el coste de esta canasta. Sin embargo, existe una gama de instrumentos para la medición de la pobreza, según el concepto, las variables que se utilizan, la unidad de observación, los grupos identificados y autores. El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas establece un mínimo en cada necesidad y población en cada una de ellas; el Método de Medición Integrada de la Pobreza integra los primeros dos métodos; además existe el Método de la Cantidad y la Calidad de Vida, entre otros.<sup>211</sup>

La medición de la pobreza del ingreso, a través del Método de Líneas de Pobreza, se reduce a elegir la línea de pobreza por debajo de la cual se encuentran las personas pobres, lo cual es muy cuestionado porque oculta la profundidad y la distribución de la pobreza. Las enormes asimetrías que pueden darse bajo las líneas de pobreza, ilustran familias cuyos ingresos pueden ser levemente inferiores al coste de la CBA y que les sitúan en torno a la frontera de la línea de pobreza; pero también existen familias que están sumergidas en la absoluta miseria, al otro lado de la frontera, quienes difícilmente son los beneficiarios de los programas de reducción de pobreza.<sup>212</sup>

En el contexto de la Red Solidaria, la metodología utilizada para la medición de la pobreza no permite diferenciar estas situaciones. El Método de Líneas de Pobreza resulta muy funcional para el Gobierno de El Salvador e ideal para mostrar el supuesto éxito de cualquier programa que busque la reducción de la pobreza. La Red Solidaria, está orientada principalmente a la población cuyos ingresos se ubican en la frontera de la línea de pobreza. Con la entrega de un subsidio de 15 a 30 dólares a familias rurales cuyos ingresos oscilan entre US\$81.71 y US\$66.71 mensuales permitiéndoles superar la línea de pobreza extrema que equivale al coste de la CBA rural de US\$96.70, resulta fácil hacer un cambio cosmético a las estadísticas, sin realmente combatir la pobreza que mantiene a muchos salvadoreños en profunda miseria.

Aunque la Red Solidaria representaría una ayuda económica para los hogares pobres que la reciben, constituye un alivio parcial y de corto plazo. Sus efectos en el mediano y largo plazo para superar la pobreza estructural son muy discutibles, dado que el gobierno no contempla el cambio de las políticas económicas que generan tal exclusión y el programa depende de la contratación de préstamos internacionales para su funcionamiento y sostenibilidad, de los cuales muchos aún no han sido aprobados.<sup>213</sup>

### 5.3 Observaciones

El modelo económico vigente en El Salvador está a raíz de la creciente exclusión social de la población. Las privatizaciones que constituyen un componente integral de este sistema, llevaron a un aumento de las tarifas, esta situación a su vez se ha traducido en un franco deterioro de las condiciones de vida de las familias salvadoreñas, las cuales han visto erosionados los bajos ingresos provenientes de sus precarios salarios.

Es evidente que las políticas económicas que se han implementado durante la fase posguerra, han llevado a El Salvador a una situación muy crítica, que se caracteriza por la precarización de las condiciones laborales, la falta de empleo digno y estable, la carencia de oportunidades, el acelerado deterioro del medioambiente y la dilapidación de los recursos naturales, la profundización de la desigualdad y la exclusión, la creciente dependencia de las remesas, y el deterioro en las condiciones de vida de la mayoría de la población.

---

<sup>211</sup> FESPAD-CECDH. *Políticas Públicas y Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador. Observatorio de las Políticas Públicas y los DESC*. Op. Cit., p. 74.

<sup>212</sup> *Ibid.*, p. 74.

<sup>213</sup> *Ibid.*, p. 75.

La misma desregulación de la economía salvadoreña ha resultado en la flexibilización del mercado laboral, la cual constituye la opción utilizada por el gobierno para la atracción de las inversiones extranjeras intensivas en fuerza de trabajo barata y poco calificada. La flexibilización del mercado laboral, ocasionando la reducción de los costos laborales por el abaratamiento del despido, ha provocado la precarización del empleo. Por consiguiente, existe un alto porcentaje de subempleados, mientras aquellas personas que cuentan con trabajo reciben salarios altamente rígidos y extremadamente bajos.

Obviamente, el modelo económico no sólo ha sido incapaz de generar fuentes de empleo dignos, sino también ha profundizado los niveles de pobreza, desigualdad y exclusión, situación que se ha convertido en una causa determinante de los crecientes flujos de migración, sobre todo hacia los Estados Unidos. Aunque las remesas enviadas por salvadoreños en el extranjero a sus familiares en El Salvador, contribuyen en cierta medida a la reducción de la pobreza, deberían ser las políticas públicas las que la combatan y disminuyan.

Sin embargo, las políticas económicas de los últimos 17 años han sido definidas desde una lógica que busca liberalizar los precios, reducir el gasto público y privatizar las empresas y activos del Estado. Las políticas sociales a su vez han sido asumidas desde un enfoque compensatorio y asistencialista, proponiendo contrarrestar los impactos negativos de las reformas económicas a través de ciertos programas para la reducción de la pobreza. Sin embargo, esta visión no alcanza a definir políticas económicas y sociales integrales que le permiten al Estado asumir sus responsabilidades en el pleno desarrollo del país.

Los bajos niveles de recaudación tributaria y de ingresos públicos han limitado la disposición de los recursos necesarios para financiar proyectos sociales, y se han traducido en una tendencia hacia el endeudamiento público por la vía de préstamos internacionales para cubrir los presupuestos desfinanciados. La actual política tributaria mantiene una tradicional tendencia a favor de los intereses empresariales en detrimento de las personas trabajadoras y consumidoras, en el sentido de que la estructura tributaria descansa principalmente en los impuestos indirectos más que en los impuestos directos. Por lo tanto, la política tributaria no constituye un instrumento idóneo para una equitativa redistribución de los ingresos. En vez de acabar con los altos niveles de desigualdad en El Salvador, su orientación regresiva transforma a esta política en un factor que contribuye a profundizarlos.

Al mismo tiempo, la asignación presupuestaria para el Área de Desarrollo Social del Presupuesto General de la Nación, no se ha traducido en nuevas instalaciones para escuelas y hospitales, equipamiento para garantizar un mejor servicio de educación y salud, nuevas tecnologías para la enseñanza y la salud, y cualificación en recurso humano, sino principalmente en el mantenimiento del aparato burocrático de los ramos que integran el Área.

A pesar del supuesto énfasis de la Administración Saca en lo social, existe una divergencia entre discurso y la práctica gubernamental, la cual no se ha traducido en políticas públicas económicas y sociales orientadas en beneficio de las familias de menores ingresos; y en el privilegio de las ramas que integran el área de desarrollo social del PGN, con un gasto público suficiente, productivo y orientado a la inversión, demostrando así la voluntad política de enfrentar la pobreza, exclusión y desigualdad que tienen determinantes históricos y estructurales en El Salvador.

Actualmente, el financiamiento público para los principales ramos sociales del PGN es insuficiente, en consecuencia, no es de extrañar que las necesidades de los salvadoreños en áreas como salud, vivienda, y educación no se resuelvan, y la pobreza y desigualdad siguen impactando en la vida de la población, sobre todo de los niños y adolescentes. Mientras no se acabe con la injusticia social, a través de un cambio de las políticas económicas y sociales, se mantendrán las causas de la violencia juvenil y ésta seguirá cobrando más víctimas.

## VI. PROPUESTA PARA LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA JUVENIL EN EL SALVADOR

---

“Yo quisiera apelar esta mañana a esa vocación profética que todos ustedes tienen, hermanos. Y les quisiera decir, como cuando dije una vez: si alguna vez nos quitaran la radio, nos suspendieran el periódico, no nos dejaran hablar, nos mataran a todos los sacerdotes y al obispo también; y quedaran ustedes, un pueblo sin sacerdotes, cada uno de ustedes tiene que ser un mensajero, un profeta.”

(Monseñor Oscar Romero, Homilía 8 de julio de 1979)

La violencia juvenil, como otras expresiones de la violencia en El Salvador, es en gran parte producto de los altos y persistentes niveles de pobreza y desigualdad.

Las políticas de desarrollo del país se han mantenido con un limitado enfoque asistencialista, caracterizado por donaciones y subsidios de carácter temporal, el cual no ha sido acompañado por una apuesta por la construcción de una democracia participativa, el Estado de Derecho, y una cultura de derechos humanos. Si la problemática actual de violencia juvenil y pandillas se sigue contrarrestando con políticas filantrópicas en vez de un enfoque de derechos, y los salvadoreños no se conviertan en actores que desenmascaran un falso paternalismo y consiguen mayor justicia social, es difícil que la situación de violencia mejore hasta que exista una conciencia real de la problemática y sus consecuencias a futuro.

En el espíritu de contribuir a la resolución de la violencia juvenil en El Salvador, este documento propone una serie de lineamientos y acciones concretas que orienten el abordaje responsable y eficaz de la problemática. No se pretende ser exhaustivo, aunque se expongan una serie de propuestas de solución de la temática, se anticipa que es necesaria una propuesta más detallada y profunda que permita la superación de los problemas aquí planteados. Ante todo, con las recomendaciones se quiere impulsar a todos los salvadoreños a empezar un proceso de transformación de la sociedad y del país, con seriedad, compromiso y urgencia.

No obstante la resolución de la violencia juvenil requiere de la participación comprometida de diferentes sectores, el actor clave en este proceso de cambio es el Estado, ya que es éste, por su naturaleza y alcance geográfico en todo el territorio nacional, el que tiene la obligación de crear las condiciones que permitan a la población entera satisfacer sus necesidades sociales básicas y la protección de su seguridad física, también es responsable de adquirir los recursos necesarios para ejecutar las políticas públicas diseñadas con este propósito. Aunque, la sociedad es responsable de la situación actual, es el Estado cuyo accionar, históricamente caracterizado por actitudes autoritarias y la desatención a las personas pobres, determina la conducta de la población y el auge de los problemas sociales.

Las recomendaciones hechas en el presente capítulo están basadas en tres conclusiones fundamentales, extraídas de los resultados de la presente investigación. Primero, es necesario pasar de una visión asistencialista a un enfoque de derechos, que trascienda al ver a los seres humanos como sujetos de derechos a una protección integral de los niños y adolescentes. Segundo, es preciso diseñar y ejecutar políticas públicas, sobre todo en el ámbito social y económico, que provoquen cambios estructurales. Tercero, es importante fortalecer el papel de la sociedad civil para que ella, al realizar sus demandas sociales, constituya un contrapeso a la falta de voluntad política que impide la realización de los mencionados objetivos. Las propuestas basadas en estas conclusiones son divididas en 3 grupos y son dirigidas al Estado salvadoreño; a la sociedad civil; y a los actores internacionales.

## **6.1 Recomendaciones dirigidas al Estado salvadoreño**

La pobreza en El Salvador trae como consecuencia el surgimiento de diversos problemas sociales, como la violencia juvenil, por ello la intervención temprana del Estado incide positivamente en contrarrestar la violencia, cuya prevención depende en buena medida de las políticas públicas que constituyen un instrumento crucial para intervenir de forma controlada y efectiva sobre las causas de la violencia juvenil; y del funcionamiento y actuar de las instituciones estatales interesadas.

Hasta la fecha, organismos gubernamentales, no gubernamentales e internacionales se han limitado a la ejecución de proyectos de carácter temporal, los cuales, si bien ofrecen una serie de oportunidades a corto plazo, no sustituyen la necesidad de crear políticas públicas efectivas y sostenibles que logren la protección de los derechos humanos y el desarrollo humano de la población, especialmente del sector juventud. El objetivo debe ser evitar la incorporación de más niños y adolescentes a las pandillas; en este sentido, toda actividad preventiva debe incluir políticas diseñadas a cumplir las necesidades básicas de los jóvenes, sin perder de vista la mejoría de la situación socioeconómica de los salvadoreños, el cual se vuelve en una de las principales estrategias de prevención.

A continuación se presentan una serie de recomendaciones, que necesitan ser tomadas en cuenta si se pretende encontrar una solución a la violencia juvenil.

## **FACTORES DE PROTECCIÓN**

### **Niñez, adolescencia y juventud**

Las recomendaciones dirigidas a abordar la situación de la niñez, adolescencia y juventud se basan en el reconocimiento de que la pobreza y desigualdad de ingreso siguen siendo unos de los rasgos fundamentales de la sociedad salvadoreña, tomando en cuenta que la pobreza y la marginalización social constituyen una problemática generalizada, que impacta a los sectores más vulnerables de la población especialmente a los niños y adolescentes, tal como lo revelan los datos del PNUD, en el año 2002, en donde el 40.8% de la población tenía menos de 18 años, y los niveles de pobreza en el país oscilan entre el 24.4% en pobreza absoluta y el 51.6% en pobreza total, ese grupo de edad representó el 52.0% de la pobreza absoluta y el 49.0% de la pobreza total entre toda la sociedad.<sup>214</sup>

Estos datos demuestran que el Estado necesita crear condiciones sociales y económicas justas para toda la sociedad, prestando especial atención a la situación de la juventud, por ser éste el sector base para el desarrollo del país, generando con ello el primer paso para crear el escenario apropiado para un fiel cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) ratificada por el Gobierno de El Salvador en 1990, instrumento que es vinculante en todos los aspectos jurídicos y obliga al Estado salvadoreño a adecuar las leyes nacionales y a asumir la doctrina de protección integral de la niñez, la cual considera que los niños deben ser considerados como sujetos sociales; aunque el Estado haya dado un paso importante al regular un ordenamiento jurídico especial en la parte punitiva a través de la Ley Penal Juvenil, no ha transformado la doctrina de protección integral en el ámbito legislativo y en el de las políticas públicas.

---

<sup>214</sup> PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano. El Salvador 2003. Desafíos y opciones en tiempos de globalización*. San Salvador, El Salvador: PNUD, 2003.

Para que la Convención se convierta en un eje transversal en el tema de niñez a nivel de los órganos del Estado, la Asamblea Legislativa debería aprobar una normativa especial de protección de la niñez producto del consenso de todos los sectores políticos, y así dejar atrás políticas que promueven una visión de caridad, y trascender a la elaboración de un diseño estratégico de políticas públicas tanto nacionales como locales que busquen efectividad de los derechos recogidos en la Convención, lo que se vería reflejado en el Presupuesto General de la Nación.

En segundo lugar, habría que abordar el aspecto institucional, ya que si bien es de suma importancia una política pública integral ésta de nada sirve si no existen instituciones estatales, con funciones bien definidas y un presupuesto robusto, que se encargan de la ejecución de estas políticas. No obstante el Estado, a través de la Procuraduría General de la República y el ISNA, ejecuta algunas acciones para cumplir con su papel protector de la infancia, en lo medular debería hacer mayores esfuerzos para proteger a los niños en la calle, a los niños que inhalan pega, a limosneros o a víctimas de prostitución y trata, y de esta forma prevenir que esta población se involucre en la violencia y/o delincuencia.

Hay que reconocer que existen serias limitaciones en el sistema de atención a la infancia y es que actualmente existen tres instituciones que inciden en cierta forma en el área de la niñez y adolescencia, como lo son: la Secretaría Nacional de la Familia (SNF), que tiene por objetivo velar por la familia y tradicionalmente ha sido dirigida por la primera dama de la República; el ISNA, una dependencia encargada de la ejecución de la Política Nacional de Atención al Menor, pero ha sido debilitado por falta de recursos; y la Secretaría de la Juventud (SJ), institución recientemente creada cuyas actividades se limitan a la coordinación de ciertas iniciativas públicas y privadas. Pero a la fecha, el sistema de atención a la infancia está centrado en la SNF y la SJ, que no son entidades técnicas sino políticas ligadas a la Presidencia de la República, por lo que al no ser secretarías del Estado, se dedican a un manejo casuístico y no integral de la problemática.

Es evidente que el tema de la niñez y la juventud no ha sido del interés de los gobiernos en turno a fin de crear una entidad con peso político real y reflejado en el Presupuesto de la Nación, en vez de los cotidianos rediseños institucionales a nivel de la burocracia estatal. Precisamente para generar un verdadero sistema de atención, se ha creado una multitud de entidades, débiles técnica y presupuestariamente, cuyas funciones coinciden en parte, y cuyos resultados no son un sistema integral de atención e inversión en el capital humano, sino gastos innecesarios inyectados en salarios de los funcionarios, esto a pesar de las buenas intenciones reconocidas explícitamente en la Ley del ISNA y las cuales merecen ser recordadas en este momento:

... [T]odo menor tiene derecho a **vivir en condiciones** familiares y ambientales que le permitan su **desarrollo integral**, para lo cual tendrá la **protección del Estado**. ... [E]l Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores, y garantizará el derecho de estos a la educación y a la asistencia. ...[L]a experiencia ha demostrado que la atención brindada a los menores en nuestro país se encuentra **dispersa**, produciendo **duplicidad de esfuerzos, recursos y acciones** que le han restado eficacia en algunos campos e impedido actuar en otros. ...[P]ara asumir la protección integral de los menores por parte de Estado, es necesario involucrar a la familia, a la sociedad y a todos los entes de la administración pública cuyas acciones se encaminan a proteger al menor. ... [P]ara el logro de tales objetivos, es necesario la creación de un organismo del Estado, con atribuciones y deberes amplios que organice, dirija y coordine un **sistema efectivo de protección** integral al menor que posibilite el desarrollo normal de su personalidad tomando en cuenta sus derechos, deberes y necesidades, para lo cual dicho organismo debe gozar de una real **autonomía en lo técnico, financiero y administrativo**, y de patrimonio suficiente que haga viable dicha protección. [énfasis añadida]<sup>215</sup>

<sup>215</sup> Preámbulo de la Ley del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, aprobada con Decreto Legislativo No. 482 del 11 de marzo de 1993.

A pesar de los avances que ha tenido la legislación que protege a la niñez, el país sigue careciendo de un sistema de protección integral para la niñez y adolescencia, que permita hacer frente a la problemática de la violencia juvenil en todas sus dimensiones, lo cual incluye el aspecto de la familia, por lo que se vuelve necesario crear una única entidad que se encargue de la atención a la juventud y a la familia, se trataría de crear un Ministerio de Juventud y Familia, lo cual ejecutaría las políticas dirigidas a estos sectores y atendería a las necesidades de estas poblaciones en áreas como educación, salud etc.

## **La familia**

La familia es generalmente considerada uno de los principales espacios socializadores y formadores de la personalidad de sus miembros, que determina, en buena medida, las posibilidades de que un joven participe o no en la violencia y/o delincuencia, el ingreso de un joven a una pandilla puede por lo tanto consecuencia de familias desintegradas como disfuncionales en donde las relaciones entre sus miembros no funcionan de manera adecuada y formativa para los hijos, padres o los encargados no asumen su verdadero rol y no se ocupan adecuadamente de las necesidades de sus hijos, ya sea porque no les importan o porque deben trabajar tanto, que apenas logran prestarles atención a sus hijos; o porque las relaciones entre padres e hijos se basan en el irrespeto, la agresión y hasta violencia.

Es primordial reconocer las razones que llevan a muchas familias salvadoreñas a encontrarse en situaciones que perjudican las relaciones en su propio hogar, como por ejemplo el caso de las familias extendidas en donde el nivel de asistencia y cuidado para cada miembro es muy reducido; por otra parte el incremento de familias monoparentales en donde uno de los padres asume la responsabilidad de criar solo a sus hijos por el abandono del otro, teniendo más dificultades para dividir su tiempo y dedicarles la atención adecuada a sus hijos, esto aunado a las arduas jornadas de trabajo a que se ven sometidas muchas familias salvadoreñas que no permite que los padres logren interactuar con sus hijos. No obstante las particularidades, el hilo conductor es una problemática estructural.

De hecho, hay que reconocer el fuerte debilitamiento de la familia salvadoreña como resultado de las políticas neoliberales y ajuste estructural aplicadas por los gobiernos desde 1989, que han provocado la ausencia de oportunidades laborales, y un alto costo de la vida. Esta precaria situación socioeconómica, a su vez, ha forzado a muchos miembros de familia a emigrar en búsqueda de mayores oportunidades, dejando a sus hijos sin la requerida autoridad moral y el vínculo padre-hijo que forma parte fundamental del desarrollo integral de un niño.

Parte de una resolución de la violencia juvenil debe ser el fortalecimiento de la familia, por lo que se vuelve importante recordar que la familia es la base fundamental de la sociedad y debe tener la protección del Estado y para ser esto realidad, es necesario dictar la legislación necesaria y crear organismos y servicios apropiados para su integración, bienestar y desarrollo social, cultural y económico.

Lo anterior conlleva, la implementación de políticas públicas dirigidas al bienestar de la familia, y el organismo resultante sería el encargado de velar de forma integral por los derechos de la familia, además sería la responsable directa de elaborar programas que inculquen valores positivos en las relaciones tanto sociales como estatales-sociales, a través de la promoción constante de una convivencia pacífica y armoniosa, además de valores cívicos entre la población adulta.

Al mismo tiempo, la instancia gubernamental encargada de la familia, debería impulsar programas educativos, referidos a las funciones de la familia, a las relaciones de pareja, educación sexual, educación y salud preventiva de los niños, con la finalidad de contribuir al bienestar social de cada miembro de familia, evitar el embarazo precoz; fomentar el control de la natalidad entre las familias de menores ingresos; y controlar el crecimiento poblacional, lo cual debe ser sostenible dado el tamaño de El Salvador y su pobre economía.

Especial atención debe prestarse a la disminución de la violencia doméstica especialmente cuando la víctima resulte ser mujeres o niños. En el país, existen distintas dimensiones de la violencia que incluye el maltrato de niños y la violencia sexual, los cuales perjudican el sano desarrollo de los niños y adolescentes. Lo que debería comprometer al gobierno salvadoreño a mejorar la forma de registrar estos fenómenos para luego empeñarse en la no violencia y la resolución alternativa de conflictos intrafamiliares.

Conferir prioridad a las necesidades de la familia implica que el Estado tome medidas encaminadas a eliminar la pobreza y la desigualdad, teniendo en cuenta que es la mujer el único sostén del hogar, el Estado debe de impulsar políticas económicas y sociales que les permitan a todas las madres solteras un mayor acceso a oportunidades laborales dignas, de tal forma que se les facilite a sus hijos una educación básica y otras necesidades mínimas, además de contar con la presencia física y afectiva, y la autoridad moral de sus madres, los cuales no se verían obligados a emigrar para mejorar sus condiciones de vida.

## **Ámbito económico**

### **La política económica**

Las políticas económicas de los últimos 17 años han sido definidas desde una lógica que busca liberalizar los precios, reducir el gasto público y privatizar las empresas y activos del Estado. No obstante el discurso oficial, que promueve la idea de que se está creando una sociedad con oportunidades, el modelo económico vigente en El Salvador de la posguerra y el conjunto de políticas relacionadas con él, sólo han servido para aumentar el subempleo y el empobrecimiento de la población, por lo que se vuelve inadmisibles seguir con el rumbo actual, no sólo por ser insostenible, la dependencia de la economía en las remesas familiares y los préstamos internacionales, sino también porque no permite diseñar políticas sociales que respondan a las necesidades del país.

Para abordar adecuadamente los problemas sociales, hay que corregir el modelo económico como tal; y aspectos específicos como la política fiscal y la estructura de distribución del ingreso; la política de empleo y el salario mínimo.

**El modelo económico.** No obstante el predominio casi universal del modelo capitalista, cada país debe desarrollar un modelo económico que responda a sus características y necesidades muy particulares. De ahí que en El Salvador, el orden económico debiera responder esencialmente a principios de justicia social, tal como lo enmarca la Constitución de la República en su artículo uno, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna. En este sentido, el Estado debe promover el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos. También implica que la libertad económica no debería oponerse al interés social, es decir la iniciativa privada debe responder a los beneficios de la riqueza nacional al mayor número de habitantes del país.

Es evidente que el ritmo de crecimiento de la actividad económica en El Salvador, generalmente situándose en torno al 2.0% y 4%, queda muy por debajo de los umbrales necesarios para reducir la situación de subempleo y empobrecimiento de la población. Lamentablemente, dado la reciente ratificación del TLC o DR-CAFTA es poco probable que la gestión económica cambie en un futuro cercano, ya que el TLC, a través de sus contenidos extra-comerciales, choca con las competencias soberanas de El Salvador, como la definición de las políticas económicas nacionales y el control de servicios estratégicos, y promueve la mercantilización de servicios públicos. La economía salvadoreña, dependiente de los Estados Unidos aún sin el TLC, se encamina a una profundización de esta dependencia. El gobierno de El Salvador, al haber ratificado el TLC, no sólo ha solidificado la forma en que ya actuaba, sino que ha quitado la posibilidad de una alternativa a la actual política económica.

La situación actual de El Salvador muestra que el modelo capitalista neoliberal, para un país periférico como El Salvador, es un modelo agotado y generador de pobreza y desigualdad, por lo que se vuelve indispensable que las fuerzas políticas y sociales interesadas en realizar un cambio, se reúnan para lograr la construcción de una alternativa, lo que implica esencialmente la creación de un estado que asuma su función de conducción del desarrollo sostenible del país, que se comprometa con la reducción de las brechas de la desigualdad y la creación de un sistema de producción, comercialización y distribución armónico con el medioambiente y los recursos naturales.

**La política fiscal.** Éste se vuelve en un instrumento clave en la definición y el financiamiento de las políticas públicas, sin embargo los bajos niveles de recaudación tributaria y de ingresos públicos limitan la disposición de los recursos necesarios para financiar proyectos sociales, y muchas veces se traducen en una tendencia hacia el endeudamiento público por la vía de prestamos para cubrir los presupuestos desfinanciados.

La actual política tributaria de El Salvador se encuentra entre las más bajas de América Latina, manteniendo un impuesto al valor agregado con una tasa fija del 13% que grava el consumo de todos los bienes y servicios, con independencia del nivel de ingreso de las personas. Manteniendo una tradicional tendencia a favor de los intereses empresariales y en detrimento de las personas trabajadoras y consumidoras, la política tributaria no constituye un instrumento idóneo para una equitativa redistribución de los ingresos. En vez de acabar con los altos niveles de desigualdad en El Salvador, su orientación regresiva transforma a esta política en un factor que contribuye a profundizarlos.

Para realmente mejorar las condiciones de vida de la población, es necesario modificar sustantivamente la estructura de distribución del ingreso, a fin de eliminar los altos niveles de desigualdad que se han profundizado en los últimos años, por lo tanto, habría que llevar a cabo una reforma fiscal integral que establezca una estructura tributaria basada en principios de equidad y progresividad, además, habría que combatir la evasión y la elusión fiscal, cuyas tasas son altísimas y restringen fuertemente el crecimiento de los ingresos tributarios. Una reforma tributaria es indispensable para aumentar las asignaciones presupuestarias de tal manera que se reduzcan la pobreza y la desigualdad de manera sostenible.

Hay que hacer hincapié en el papel de las estadísticas en la definición de políticas públicas, las cuales al ser integrales y confiables, pueden ayudar a esquematizar las tendencias y factores que generan violencia, por lo que se necesita un organismo permanente de investigación sobre índices de densidad poblacional, estándares salariales, servicios básicos, entre otros, que permita identificar, qué está ocurriendo y en qué rango de la sociedad se encuentra. Es importante el recurso de los censos que permite mapear el hacinamiento



social, las oportunidades de desarrollo que existen y cotejar la vulnerabilidad de la delincuencia en las comunidades que conforman al país. Teniendo esta información al día, se puede diseñar políticas sociales y económicas que en realidad impacten en la construcción de una sociedad más equitativa y justa.

**La política de empleo.** A pesar que constitucionalmente se designa al Estado como el principal responsable de generar condiciones dignas de trabajo y una remuneración mínima que proporcione condiciones adecuadas de existencia para los trabajadores y sus familias, el país carece de una política nacional de empleo y de políticas económicas que estimulen la generación doméstica de nuevos puestos de trabajo. Al contrario, la desregulación de la economía salvadoreña ha resultado en la flexibilización del mercado laboral y la precarización del empleo, de hecho, muchos salvadoreños se ven obligados a salir del país para tratar de mejorar su condición económica.

La falta de oportunidades laborales dignas es característica de la marginalización social de muchas familias salvadoreñas, y constituye uno de los factores que empuja a los jóvenes a integrarse a una pandilla. Es por ello que el Estado debe emplear todos los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación al trabajador y asegurar a él y a su familia las condiciones económicas de una existencia digna. La creación de oportunidades laborales dignas y estables es una de las medidas más efectivas para reducir la exclusión, marginalización y pobreza de los salvadoreños, y evitar que crezca la migración forzada, sobre todo hacia Estados Unidos, esto debe ser el objetivo fundamental, en vez de permitirle al sector financiero y de servicios obtener beneficios de los flujos de las remesas.

Para lograr la creación de empleos dignos y la generación de ingresos públicos, es necesario que el gobierno de El Salvador aborde la falta de un prolongado y sustentado crecimiento económico y aumente el nivel de inversión extranjera directa (IED). No es suficiente que la actividad económica registre tasas de crecimiento positivas; se requiere un umbral de crecimiento con tasas superiores al 6% y mantenerlo de manera sostenida durante un periodo considerable, a partir del cual sea posible reducir el desempleo y la pobreza, además el gobierno debería reducir su dependencia a una inversión extranjera que sólo genera pocos empleos y de baja calidad, por lo tanto, debe definirse una estrategia de desarrollo nacional y con regulaciones efectivas para la instalación y el funcionamiento de la IED.

Una política alternativa de creación de empleo también debería tomar en cuenta las necesidades de la juventud, muchos jóvenes tienen grandes dificultades de acceder a oportunidades laborales, para otros el mercado laboral salvadoreño no responde a sus expectativas, así que interrumpen su ciclo de formación para buscar empleo en otro país. Muestra de esta lamentable situación es el hecho de que 9 de cada 10 jóvenes aspiran a la migración; de nada sirven capacitaciones o pasantías, siempre de carácter temporal, si luego los jóvenes no encuentran un trabajo permanente y económicamente rentable. Si bien es necesario garantizar que los jóvenes hayan terminado su educación formal, es aún más importante generar oportunidades de empleo.

Para hacer frente a las altas tasas de subempleo, hay que fortalecer la recolección de estadísticas del mercado laboral pues debido a la poca importancia de este tema para las autoridades, el país tiene una importante carencia de indicadores del mercado laboral, y produce estadísticas absolutamente insuficientes y poco confiables, por lo tanto, es necesario crear indicadores del mercado laboral salvadoreño, que incluyen el fenómeno del subempleo, también debería crearse un sistema de protección a las personas desempleadas, incluso un instituto de empleo que les proporcione a las personas carecientes de trabajo un subsidio, mientras logran encontrar otra fuente de trabajo.

**El salario mínimo.** La gestión neoliberal de la economía ha llevado a la precarización de las condiciones laborales de la población, en este sentido, no sólo se han reducido las oportunidades para acceder a la vida productiva, sino también la posibilidad de acceder a un trabajo digno que permita a la mayoría de la población satisfacer sus necesidades, esto explica porque muchos salvadoreños se encuentran ocupados en las actividades del sector informal, donde no consiguen alcanzar el salario mínimo vigente ni tienen derecho al seguro social.

Para enfrentar la situación de pobreza, es preciso que a los trabajadores se les remunere con un salario justo y suficiente para satisfacer las necesidades normales del hogar del trabajador en el orden material, moral y cultural, ya que en la actualidad, el parámetro que se utiliza para establecer el salario mínimo, tradicionalmente caracterizado por sus niveles extremadamente bajos, se mide por el coste de la Canasta Básica Alimentaria (CBA). Sin embargo, para fijar el salario mínimo se debe atender sobre todo al costo de la vida, por lo que en vez de recurrir a la CBA, la cual es insuficiente para cubrir los alimentos básicos de una dieta usual de la población que garantice las mínimas necesidades energéticas de una familia, el gobierno debería utilizar como referencia la Canasta de Mercado (CM), ésta incluye el conjunto de bienes y servicios que en promedio sirven para satisfacer las necesidades básicas de una familia típica salvadoreña, y que ascendió a US\$655.80 en diciembre 2005. Esto debería implicar un salario mínimo que se aproximara a los US\$655.80.

Actualmente, la economía familiar recibe un fuerte estímulo financiero por el influjo de las remesas, sin embargo, es probable que los cambios legislativos en Estados Unidos ocasionarán un aumento de las repatriaciones de migrantes salvadoreños, si esto es así el gobierno de El Salvador debe buscar crear más fuentes de empleo o la crisis social del país pronto empeorará.

**La reinserción laboral.** En un contexto de crisis social y económica generalizada, la autosuficiencia de muchos salvadoreños, incluso jóvenes pandilleros, es limitada por la escasez de oportunidades laborales y la desigual redistribución de los recursos. En el caso de las pandillas, un trabajo estable y adecuadamente pagado constituiría una actividad real que les permitiría a los miembros de estos grupos modificar sustancialmente su estilo de vida y sería un apoyo indispensable a cualquier proyecto de rehabilitación, sin embargo un obstáculo a tales esfuerzos se da por el hecho de que las pandillas ofrecen una serie de recursos que no suelen estar al alcance de muchos jóvenes en otro ambiente, sobre todo si este ambiente ofrece pocas opciones y trabajos mal remunerados.

En vista de lo anterior, sería necesario crear oportunidades laborales y salarios mínimos que superen considerablemente los actuales niveles de vida. En el caso de los pandilleros y/o jóvenes en conflicto con la ley, se dan dificultades adicionales por la poca educación formal y/o capacitación vocacional que éstos tienen, además de la discriminación social contra los pandilleros, evidente incluso en el mercado laboral. Para facilitar la reinserción laboral, deberían ofrecerse mayores posibilidades de remoción de tatuajes, para contrarrestar en cierta medida la desconfianza ocasionada por los tatuajes; además, se deberían generar incentivos a la empresa privada para que contrate a jóvenes a pesar de su posible récord delictivo. En este contexto, la Dirección General de Centros Penales podría dar su respaldo institucional, cuando una persona anteriormente privada de libertad haya mantenido un récord de conducta muy bueno, en todo caso, debe existir una política integral de reinserción, basada en la colaboración entre diferentes sectores, para esto es indispensable el apoyo del gobierno, mientras el Órgano Ejecutivo no muestre interés en resolver esta problemática, menos lo va a hacer la empresa privada.

**Las microempresas.** Para contrarrestar el desempleo, que mayormente se da en el sector juventud, varias organizaciones dan su apoyo a la creación de microempresas, este concepto se basa en la idea de que se les enseña a los jóvenes un oficio como panadería, carpintería etc., para permitirles generar su propia fuente de empleo y mantenerse autosuficientes. Sin embargo, aunque este tipo de iniciativa parece ser prometedor, en realidad lleva a generar empresas de bajo nivel de productividad y en condiciones de informalidad, que generan pocos ingresos y mantienen a la gente en la marginalización, esto porque el ambiente empresarial en El Salvador no es favorable para los pequeños empresarios. La dinámica de acumulación del modelo capitalista tiende a la concentración del capital hasta la formación de monopolios, los cuales suprimen la competencia, actualmente el modelo se ha fortalecido con la ratificación del TLC, por lo que se limita la posibilidad que la pequeña empresa se consolide. Es por ello que se vuelve indispensable dar apoyo al sector de la micro, pequeña y mediana empresa, para lo cual se requiere de una política sectorial que de atención no sólo a la formación de este tipo de empresa, sino también a la política de generación de empleo, los servicios técnicos, la apertura de mercados, y la necesidad de financiamiento de la micro y pequeña empresa.

El plan presidencial *Oportunidades*, a través de su componente “Tu crédito”, plantea el otorgamiento de financiamiento a aquellas personas que deseen poner su propia empresa, sin embargo, el gobierno estaría colocando el dinero a través del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), lo cual no da créditos directamente a las personas, si no a través de los bancos comerciales, aunque en la práctica este tipo de mecanismo tradicionalmente no ha operado efectivamente, volviéndose necesario facilitar la creación de microempresas, que facilite el acceso al crédito, lo cual implicaría tasas de interés mucho más bajas, tanto en el sector financiero formal como en el sector cooperativo.

## Ámbito social

Las políticas sociales juegan un papel fundamental en el abordaje de la violencia juvenil, sin embargo a la fecha las medidas estatales se han caracterizado por ser políticas de control y represión, orientadas al endurecimiento de las leyes y a privilegiar la privación de la libertad por encima de estrategias efectivas como las políticas de prevención y reinserción social. Las pocas iniciativas gubernamentales de atención a la violencia juvenil, se caracterizan por su visión corto de plazo y la superficialidad del abordaje.

Una respuesta coherente que afronte la violencia juvenil sería reducir al mínimo la pobreza y desigualdad de ingresos en el país, incluyendo políticas integrales y presupuestariamente sostenibles, que permitan al gobierno asumir sus múltiples responsabilidades en el área de la niñez y adolescencia, incluso educación, formación técnica, salud, situación demográfica, vivienda, medioambiente, cultura y recreación.

**Pobreza y desigualdad.** No obstante los discursos oficiales, que hacen alusión a oportunidades y la disminución de la pobreza, El Salvador sigue caracterizándose por valores y políticas que buscan aumentar los privilegios de los pocos y desatienden el bienestar de la mayoría, de hecho, cada Administración ha estado generando un mayor nivel de desigualdad en el reparto de los ingresos y los activos, haciendo imposible que la violencia juvenil que se enmarca dentro de una violencia más generalizada se pueda reducir, al no abordar las divisiones fundamentales en la sociedad y la privación material de muchas familias, invirtiendo en lo social y realmente creando oportunidades para todos.

La implementación de políticas sociales en el país ha sido asumida desde un enfoque compensatorio y asistencialista, que en muchas ocasiones han respondido a momentos coyunturales pero que al final no contrarrestan los impactos negativos de las reformas económicas. Si bien los subsidios gubernamentales constituyen una ayuda económica para los hogares pobres que los reciben, la pobreza y la desigualdad sólo se van a superar impulsando cambios estructurales. Las políticas públicas económicas y sociales, diseñadas con este propósito, deben estar orientadas en beneficio de las familias de menores ingresos, por lo tanto, el Órgano Ejecutivo debe crear estrategias coherentes de desarrollo y privilegiar los ramos que integran el área de desarrollo social, para ello se debe robustecer en estas áreas el Presupuesto General de la Nación. Sin olvidar que para ser eficaces, tales estrategias no deberían basarse en el deficiente método, actualmente utilizado, para la definición de la población en situación de pobreza (el método de líneas de pobreza), sino en un método alternativo que permite la compilación de datos que realmente reflejen las condiciones sociales de muchos salvadoreños.

El compromiso con la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad debe ser reflejado en la generación de los ingresos públicos y la asignación presupuestaria, el órgano legislativo debe valorar el tema de impuestos y tasas en relación equitativa, dado que la actual carga tributaria es insuficiente para hacer frente a los múltiples requerimientos del Estado y ha llevado a un creciente endeudamiento público para contrarrestar el desfinanciamiento crónico del Presupuesto General de la Nación, sobre todo en el área social. Por otra parte, el Consejo de Ministros (integrado por el Presidente y el Vicepresidente de la República y los Ministros de Estado) debe elaborar un proyecto de presupuesto nacional que permita conferir recursos financieros para el área de desarrollo social, aumentando el gasto de capital en vez de mantener los altos gastos corrientes. Las metas del presupuesto deberían mantener una total coherencia con las obligaciones estatales de garantizar el cumplimiento de los derechos económicos y sociales, que respondan a las necesidades del sector más vulnerable de la población.

## **Educación**

El Salvador tiene establecida la escolarización de nueve años, pero es evidente que el país aún está lejos de alcanzar el ideal de una política de escolarización obligatoria, general y gratuita. Para cumplir con el derecho a la educación, el gobierno tiene que contar con una estrategia que permita establecer un sistema educativo de calidad y universalmente accesible, por lo que se vuelve imprescindible enfocarse en la política de educación; el acceso al sistema educativo; y la calidad del sistema de educación.

**La política de educación.** La actual política de educación se enmarca en el Plan Nacional de Educación 2021, cuya visión global y objetiva son poco discutibles, sin embargo sí es cuestionable el hecho de que el plan constituye un conjunto de programas parciales y no se convierte en una política de estado.

Una política de educación integral y efectiva debe asegurar a todos los salvadoreños el acceso irrestricto a una educación gratuita y de calidad; y es que una verdadera democracia implica una población educada, por ello el Estado debe garantizar que la enseñanza primaria sea de carácter obligatoria, logrando así el acceso y la permanencia de todas y todos los niños y adolescentes en el sistema de educación formal, los cuales deben de estudiar hasta que estén suficientemente preparados para un trabajo que les garantice un salario digno. La construcción de una educación para todos depende, en gran medida, de la voluntad política del gobierno de convertir la educación en una prioridad nacional, lo cual es fundamental para romper el círculo de pobreza en que viven grandes sectores de la población.

En los últimos 20 años la reforma educativa se ha orientado a la formación primaria, aspirando a reducir los niveles de analfabetismo y darles a las personas las herramientas necesarias para su incorporación en el sector productivo, sin embargo una política integral debería desarrollar e invertir en todos los sectores del sistema educativo, la apuesta real en términos de inversiones y esfuerzos de la educación debería destinarse a la educación media, la cual, desde el punto de vista de desarrollo, generaría cambios sustanciales. El gobierno debería dar su pleno apoyo a la educación universitaria e incentivar la investigación científicas, y fortalecer presupuestariamente a la Universidad de El Salvador, la cual es una de las universidades más destacadas del país.

Es importante una política educativa universal y de calidad la cual requiere de una sólida asignación presupuestaria, el gobierno actual destina menos del 3% del PIB al gasto público en educación. El esfuerzo en el financiamiento del nivel primario resulta infructuoso, mientras que las asignaciones para la educación secundaria y formación técnica y universitaria son tan bajas que no permiten calificar al recurso humano en los niveles ni en la calidad requerida para hacer frente a los retos del crecimiento, mucho menos del desarrollo. Una de las debilidades del Plan 2021 es precisamente su proyección financiera exageradamente limitada.

Si bien ha habido un ligero crecimiento de la inversión, se debe, en parte, al acceso a préstamos internacionales, por ejemplo el costo por alumno en el país apenas logra los US\$235, mientras Chile invierte US\$1,400 por alumno. Una política nacional de educación no puede tener impacto sin la inversión necesaria, en este contexto, se requiere superar una de las limitantes que es la tendencia a subsidiar la educación con préstamos; la fuente de financiamiento principal debería ser proporcionada por el Estado, a través de un porcentaje sólido del PIB, que permita hacer transformaciones más sostenibles en el país. Para poder aumentar la proporción del PIB con relación a educación, se debe lograr por lo menos el 6% del PIB, por lo que se debe incrementar las finanzas públicas a través de una tasa progresiva de impuestos y una recaudación fiscal que vaya mucho más allá del 11%.

Para impulsar una política más integral habría que impulsar una modernización de las instituciones públicas, una modernización integral, resultando en un Ministerio de Educación abierto al aprendizaje y en la mejora del acceso a tecnologías, indispensable para que el aparato estatal de una respuesta más eficiente a la sociedad.

**El acceso al sistema educativo.** En los últimos años, el país ha logrado aumentar la tasa neta de matriculación en el nivel primario, debido a la eliminación de la llamada cuota voluntaria, sin embargo, el porcentaje de deserción escolar en este mismo nivel es muy alto, mientras la tasa neta de matriculación en secundaria aún es reducida. Actualmente, el promedio de escolaridad es de 5.5 años o menos, es decir muchos adolescentes no completan ni siquiera la primera etapa de la formación primaria, ya sea porque no pueden costearse sus estudios o porque aspiran a la migración para mejorar sus posibilidades de desarrollo.

No es posible lograr un acceso universal al sistema educativo y combatir la deserción escolar con un sistema económico excluyente que no permite a las familias de menores ingresos, financiar el proceso educativo de sus hijos, en donde el sistema les obliga a establecer como estrategias de sobrevivencia la incorporación de los niños a las actividades generadoras de ingreso, volviéndose indispensable apoyar a estas familias a través de la reducción de la pobreza. Además, el costo de la educación aún constituye una barrera de entrada y permanencia en la educación primaria, aunque oficialmente se haya abolido las cuotas voluntarias, el presupuesto escolar (la figura administrativa del Ministerio de Educación a través

de la cual otorga fondos a los centros educativos públicos, con el propósito de solventar los costos de funcionamiento y servicios educativos que proporcionan a la población estudiantil) resulta insuficiente para cubrir las necesidades de los centros escolares, y estos se ven en la necesidad de solicitarles una contribución económica o en especie a los padres de familia, esta práctica no permite cumplir el precepto constitucional de educación básica gratuita.

La inversión de los grupos familiares en la educación de un hijo, es del 45% del costo total de la educación, ello es muy significativo, considerando el alto costo de la vida incrementado por la dolarización y los bajos salarios. Esta inversión es aún más alta si se toma en cuenta que la familia salvadoreña tiene un promedio de 2 hijos, para disminuir los costos adicionales que tienen los padres de familia, se podría tomar medidas tales como la renuncia a los uniformes; la provisión del transporte escolar gratuito; y el préstamo anual del material didáctico a los alumnos por parte de las escuelas, más importante aún, debe establecerse una política presupuestaria que permita a los centros educativos fortalecer la calidad de educación en aspectos importantes como las competencias docentes y los procesos educativos, en vez de orientar la mayor parte de la inversión del presupuesto escolar a gastos administrativos, y la construcción y reparación de infraestructura.

La accesibilidad y permanencia en el sistema de educación también debería replantear su carácter excluyente, aunque el 95% de los niños en edad escolar logra acceder a la escuela a nivel nacional, existe una fuerte brecha de deserción ocasionada por motivos económicos, o por políticas institucionales errónea como el no permitir la continuidad del año escolar a adolescentes embarazadas o a los jóvenes por haber acumulado un historial pandilleril. En el caso de los pandilleros, la discriminación se manifiesta de una forma más marcada cuando los jóvenes que quieren reincorporarse socialmente, son rechazados por las autoridades debido a los tatuajes y su experiencia pandilleril.

Para cumplir el derecho a la educación, ningún establecimiento escolar debería negarse a admitir ni expulsar a alumnos por dichas diferencias sociales, en vez de utilizar la expulsión como medida disciplinaria, habría que prestar especial atención a los jóvenes en situación de riesgo y prevenir su abandono del sistema escolar, habría que adoptar medidas que permitieran incidir sobre las causas de la problemática y crear espacios alternativos de estudio, como clases nocturnas, con la finalidad que ningún joven sea marginalizado del sistema educativo y pueda terminar su formación escolar. Además, para que la educación sea realmente obligatoria, las autoridades deberían dar mayor seguimiento a casos de deserción escolar, realizando visitas domiciliarias y obligando a los padres de familia a hacer un esfuerzo colectivo y enviar a sus hijos a la escuela.

**La calidad del sistema educativo.** Los acelerados niveles de crecimiento poblacional en el país han conllevado un crecimiento cuantitativo de la población en edad escolar, que no ha evolucionado paralelamente con la calidad de la enseñanza, el incremento de espacios escolares y las condiciones físicas mínimas necesarias para ejercer la función pedagógica, aunado al costo asociado a la educación y la deficiente calidad del sistema educativo explica la alta deserción escolar. Hasta la fecha, las estrategias en el área de educación se han enfocado en el crecimiento de la cobertura y una expansión de servicio a nivel rural, sin embargo, los cambios no han buscado aumentar la competitividad del país y de resolver el derecho básico a la educación, desde una lógica mínima de calidad.

Para disponer de un sistema de educación de calidad, hay que aumentar de manera significativa la inversión en el ambiente educativo. Un factor clave en la mejora del proceso de enseñanza-aprendizaje

es un incremento en el número de los maestros, acompañada de su debida capacitación. Las pruebas evidencian la reducida calidad de la enseñanza, por lo tanto debe hacerse un esfuerzo importante en cuanto a la capacitación docente, tanto en términos de la formación inicial como de capacitación y evaluación de los maestros, esto inicia por hacer más rigurosas la base curricular en las universidades y las respectivas pruebas del Ministerio de Educación, sin olvidar la motivación de los docentes a través de mejores salarios, y la creación de mecanismos eficientes para que se pueda sustituir a un maestro de dudosa competencia.

Se debe de asegurar que los programas de estudio, los materiales y métodos didácticos estén acordes a los niveles más elevados de calidad y profesionalismo, de tal manera que permitan a los estudiantes desarrollar al máximo sus conocimientos y habilidades, y encontrar un empleo que les permita una vida digna. La mejora de la calidad de educación, también implica abordar aspectos como la construcción de más aulas físicamente adecuadas para el proceso educativo, y una mejor gestión y cumplimiento de horarios, en este contexto, hay que reconocer que el actual turno escolar contribuye en cierta medida a que los adolescentes pasen poco tiempo estudiando y les empuja a permanecer en las calles, haciéndoles más propensos a las dinámicas de la violencia y delincuencia. Por lo tanto, habría que repensar la duración de los turnos y posiblemente aumentar los tiempos de estudio formal.

La calidad del sistema educativo debería extenderse a los currícula, ya que la educación tiene como fines lograr el desarrollo integral de la personalidad en su dimensión espiritual, moral y social; contribuir a la construcción de una sociedad democrática más próspera, justa y humana; inculcar el respeto a los derechos humanos y la observancia de los correspondientes deberes; y conocer la realidad nacional. Para contribuir a la disminución de la violencia juvenil, podrían reintroducirse como materias obligatorias el deporte y el arte, incluso música y pintura, de esta forma se canalizarían la energía de los jóvenes hacia actividades positivas, fortaleciendo la cultura e identidad salvadoreña.

Se debe incorporar en la currícula de los niveles primario, básico y medio, temas importantes de la realidad nacional, como la violencia, incluso las pandillas, sus causas y su prevención social, estos esfuerzos deberían ser constantes e ir más allá de algunas charlas. Parte de los intentos de analizar la cultura de la violencia y su impacto en las relaciones sociales podría involucrar a los miembros de familia a través de la escuela de padres.

Otro enfoque que debe estar reflejado en la base curricular, es la formación ciudadana, por lo que habría que reconstruir los programas pedagógicos a fin de que se logre la formación de ciudadanos conscientes de sus derechos y deberes, y de la importancia de un compromiso con los demás. La formación ciudadana haría una diferencia importante en la manera en que los jóvenes se relacionan, y conciben las instituciones y su papel en la sociedad, además, dado el carácter obligatorio de la enseñanza de los derechos humanos en todos los centros educativos, la Procuraduría para la Defensa de Derechos Humanos podría promover mayormente el conocimiento y respeto de esta temática.

## **Formación técnica**

Para muchos jóvenes la inserción laboral se dificulta en parte, porque no tienen las capacidades y habilidades necesarias para encontrar un trabajo, menos un puesto que viene acompañado de un buen salario, de ahí que el Plan Nacional de Educación 2021 tiene entre sus objetivos lograr un impacto en la formación técnica y tecnológica que permitiera precisamente darle salida a toda esta cantidad de jóvenes en búsqueda de oportunidades laborales, aunque el Plan haga un esfuerzo contemplado con base en la realidad productiva de ciertas zonas del país, la formación técnica no debería centrarse exclusivamente en

los llamados Megatec, de lo contrario esos centros podrían convertirse en puntos de referencia únicamente para aquellas personas que tengan los medios económicos para accederlos.

Una estrategia nacional debería buscar diversificar la formación técnica y tecnológica en cada uno de los departamentos del país, para que se les de las oportunidades educativas a los jóvenes que necesiten ese tipo de formación, es decir, se debería invertir en la demanda además de la oferta de oportunidades educativas y laborales.

Con respecto a la parte de la formación técnica, podría pensarse en establecer un sistema de capacitación vocacional como alternativa al bachillerato y la educación universitaria, para quien busque una inserción laboral más inmediata. Más allá de una serie de talleres de carácter temporal, esto implicaría una formación, posiblemente tomando como modelo la de Alemania, mediante el cual se les permite a los jóvenes frecuentar una escuela técnica una vez por semana y trabajar a tiempo completo en una empresa que los contrata, de esta manera, los jóvenes adquieren el conocimiento técnico requerido y obtienen la práctica. Después de la formación, que dura alrededor de 3 años, generalmente los graduados encuentran más fácil incorporarse en el mercado laboral nacional.

La creación y desarrollo de dicho sistema dependería de la colaboración de la empresa privada, el Ministerio de Educación y las asociaciones sectoriales, por su parte el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) adscrito al Ministerio de Trabajo, podría contribuir con un diseño metodológico que tendría como objetivo satisfacer las necesidades de recursos humanos calificados que requiere el desarrollo económico y social del país.

La parte práctica de este sistema resultaría en la inserción de los jóvenes en la vida productiva, pero requiere de la intervención del gobierno para que se genere un mayor número de empleos, en este contexto hay que recordar que el Estado debe establecer un sistema de formación técnica y profesional que conlleve capacitación especializada y calificación de los recursos humanos, esto implica asegurarle al aprendiz la enseñanza de un oficio y una retribución equitativa, entre otros.

Para lograr la inserción laboral de los jóvenes, el Estado debería proporcionarle una serie de incentivos al sector empresarial para que contrate también a personas que carecen de mucha experiencia, actualmente es poco probable que se de esta situación, debido a que el país cuenta con mucha mano de obra dispuesta a trabajar por un salario mínimo muy reducido. En un futuro se podría pensar en la creación de una escala salarial alternativa, que les permita un salario mínimo más alto a los trabajadores con experiencia y un salario mínimo para jóvenes en formación vocacional.

## **Salud**

La provisión de los servicios de salud pública constituye una demanda constante de la población y una obligación primaria del Estado, por ser un servicio clave para el bienestar del ser humano, pese a ello se registran en los últimos años algunos avances en servicios de salud referidos a inmunizaciones, controles prenatales e infantiles, atención nutricional y vigilancia epidemiológica, que afectan favorablemente algunos indicadores de salud tales como: la tasa de mortalidad infantil, la tasa global de fecundidad, la cobertura de inmunización y la tasa de nutrición; a pesar de los avances prevalecen enormes brechas entre los distintos sectores poblacionales.



Para cumplir con sus obligaciones en materia de salud, el Estado salvadoreño debe adoptar medidas que garanticen el desarrollo saludable de los niños; así como el mejoramiento de las condiciones ambientales; la prevención, tratamiento y control de enfermedades, incluyendo sistemas de salud preventiva; y servicios asistenciales básicos para toda la población. Además, el Estado debe aplicar principios de no discriminación, accesibilidad, participación y gratuidad de los servicios de asistencia básica, en este contexto, debe prestarse especial atención, a la política nacional de salud; la accesibilidad del sistema de salud; la calidad del sistema de salud; el combate a la drogadicción; los problemas de salud producidos por la guerra.

**La política nacional de salud.** La actual política nacional de salud mantiene una tendencia hacia la privatización, aunque casos ejemplarizantes de la región latinoamericana evidencian que la privatización del sector salud privilegia a los pacientes ricos, éste sector no aumenta la calidad del sistema de salud para la mayoría de la población.

La tendencia a la privatización se empezaría a manifestar en la separación de las funciones del Ministerio de Salud, la cual dejaría al Ministerio como normador y regulador de la provisión de los servicios de salud por la empresa privada, y aunque en los últimos años se ha detenido el proceso de privatización de la salud, el FOSALUD sí constituye una forma de privatizar los servicios de salud.

En vez de seguir el camino de la privatización y realizar intervenciones focalizadas, hay que rediseñar a fondo el sistema nacional de salud de tal manera que el país disponga de un sistema nacional de salud eficiente y consolidado, que logre una cobertura universal y garantice la gratuidad de la atención a toda persona que carezca de recursos económicos en todo el territorio nacional. El mejoramiento de la atención en salud a la población, implicaría crear una política de salud integral asociada con las demás políticas económicas y sociales, además de obtener fondos suficientes proviniendo de fuentes adecuadas y sostenibles, en vez de hacer de la vida una mercancía, el enfoque de la política nacional de salud debería ser público y mantener el sistema como prioridad gubernamental, así como su carácter único y público.

La política nacional de salud debe de asumir un enfoque preventivo, en este contexto cabe mencionar que el país tiene un perfil epidemiológico en transición, es decir existen enfermedades características de países en vías de desarrollo tales como diarreas, neumonías, parasitismo intestinal, amebiasis, y las que se consideran enfermedades típicas de países de desarrollo, como enfermedades coronarias, cardíacas, renales, y obesidad por mala alimentación. Para poder responder a las necesidades de la población, es imprescindible que el sistema de salud sea adaptado al perfil epidemiológico del país, tomando en cuenta que el Ministerio de Salud cada año acumula ahorros, se podría aumentar las inversiones en el tratamiento de las enfermedades crónicas.

El sistema de salud debe de tomar en cuenta que para la erradicación de las enfermedades de países en vías de desarrollo no puede enfocarse únicamente en la asistencia médica, se debe trascender a acciones de carácter preventivo por ser ésta una forma más rentables de mejorar las condiciones de salud de la población.

Garantizar a la población el acceso a una asistencia médica de calidad tiene poco impacto en la reducción de los principales factores de riesgo a la salud, como un medioambiente peligroso y la pobreza. Por ejemplo, aunque el país haya elevado las tasas de cobertura de la inmunización, los niños siguen siendo afectados por los altos niveles de desnutrición crónica, siendo las dos causas principales de muerte entre

los niños, la diarrea y las enfermedades respiratorias agudas. El sistema de salud debe enfocarse en estas causas estructurales que le están minando la salud a la población, por lo tanto, en vez de ejecutar programas de compensación social, hay que fortalecer la interacción entre la inversión en salud y el acceso a servicios sanitarios, al agua potable y un mayor saneamiento, porque reduce las enfermedades infecciosas, mejora el estado nutricional de los niños y aumenta la capacidad de aprendizaje. Parte de este enfoque preventivo debería ser la promoción de acciones de salud en las comunidades y las escuelas, incluso debería aumentarse el abordaje de los problemas de salud característicos del adolescente, tales como el embarazo prematuro que se da debido a la poca educación sexual.

**La accesibilidad del sistema de salud.** Hasta la fecha, el énfasis de la reforma de salud siempre ha estado en el aumento de la cobertura geográfica, sin embargo, la política nacional de salud no debe descuidar el abordaje de la accesibilidad económica y la calidad del sistema de salud. Aunque siguen existiendo vacíos en la cobertura geográfica, el problema de fondo es de accesibilidad económica. Oficialmente se ha abolido la cuota voluntaria, sin embargo las unidades de salud y los hospitales siguen cobrando a la población para poder brindar un mejor servicio y proveerle de medicamentos, siendo responsabilidad del Estado asegurar que el sistema de salud disponga de suficientes recursos materiales para evitar que se cobre a la población de menores ingresos.

**La calidad del sistema de salud.** Los esfuerzos por mejorar el sistema de salud han significado una extensión de la atención a nivel de cobertura geográfica, un número más elevado de instituciones públicas de salud, profesionalización del personal encargado de las unidades de salud, es decir, se ha sustituido a estudiantes de servicio social en cargos de dirección por personal especializado. Sin embargo lo anterior no ha resultado en una mejora en la calidad de atención. De hecho, desde el punto de vista de atención a la salud, los estándares del sistema quedan muy deficitarios. En primer lugar, no es suficiente contratar a más personal médico con el único objetivo de aumentar la cobertura del sistema de salud. El personal también debe tener las mejores calificaciones, además, de nada le sirve a un paciente que esté diagnosticado si no se le proporciona un tratamiento integral. Por lo tanto, el Estado debe lograr la creación de un sistema cuyos diferentes niveles de atención en salud den respuesta a la problemática de la población. El primer nivel, el nivel de la unidad de salud, debería de contener el 80% de todos los casos, a su vez para que el sistema sea más eficiente, debe estar bien equipada, además de todos los insumos y medicamentos necesarios.

Para aumentar el poder de resolución del primer nivel de atención en salud, el Ministerio de Salud debe garantizar la provisión de los medios materiales adecuados. Tomando como punto de partida el listado de medicamentos esenciales, elaborado con el fin de atender la mayoría de enfermedades en el país, el Ministerio debe asegurar que el sistema de salud no pase desabastecido. Además, hay que ejercer un mayor control de precios para disminuir el problema de la accesibilidad de los medicamentos. Lamentablemente, el TLC da preeminencia a los medicamentos patentados e impone una clara restricción a la producción y distribución de medicamentos genéricos, la alternativa que se ha estado queriendo promover a nivel mundial. En vez de considerar los medicamentos como mercancía y obtener la mayor ganancia de ellos, hay que insistir en la función social de los medicamentos y hacerlos económicamente accesibles a toda la población.

**El combate a la drogadicción.** El sistema de salud debe dar atención tanto preventiva como curativa. Dado el problema de la disponibilidad y el consumo de drogas, y su impacto no solo en la salud de la población, sino también en los niveles de violencia y delincuencia encadenados por las drogas, el Estado debería mayormente prevenir el consumo de drogas y empeñarse en reducir sus efectos destructivos. Mientras la

parte preventiva estaría intrínsecamente relacionada con la política criminal, el Ministerio de Salud podría contribuir a dichos esfuerzos preventivos a través de programas de educación en las comunidades y las escuelas, explicando a la población los vínculos entre el consumo de drogas y su impacto en la salud.

Además, el Ministerio de Salud debería ofrecer programas integrales de tratamiento dirigidos a personas adictas a las drogas. Estos programas, los cuales puedan desarrollarse a través de diversos mecanismos, como centros de rehabilitación, secciones de pacientes externos o grupos locales de apoyo; deben basarse en procesos integrales de tratamiento médico y/o psicoterapéutico para tratar la dependencia de sustancias psicoactivas. Además, la rehabilitación debería extenderse al sistema de justicia penal, implicando la ejecución de programas de rehabilitación en los centros penales, e incluso a nivel legal, posibilitando el condenar a un presidiario a rehabilitación en vez de prisión.

**Los problemas de salud producidos por la guerra.** Para cumplir con su obligación de velar por la conservación y restablecimiento de la salud de los ciudadanos, el Estado debería abordar los problemas de salud producidos por el conflicto armado, esto implica, por lo menos, dar tratamiento a los minusválidos de la guerra, para que estas personas puedan nuevamente trabajar y proveer para sus familias. Aún más importante, el Estado debe dejar de ignorar los múltiples problemas de salud mental, que son herencia de la reciente guerra, pero que están empeorándose por el actual predominio de la inseguridad física y económica que vive la población. Implica que el Ministerio de Salud debería nuevamente contar con una División de Salud Mental para ofrecer un tratamiento adecuado, incluyendo medicación y terapia.

## **La situación demográfica**

El Salvador no sólo es un país joven, sino también se caracteriza por sus acelerados niveles de crecimiento poblacional, que ocasionan una densidad poblacional extremadamente alta y suponen una sobredemanda sobre la tierra y los recursos naturales. Las pandillas y la violencia juvenil son, en parte, el producto de este fenómeno social, además de la falta de políticas públicas que respondan a las necesidades de la sociedad.

Para contribuir a eliminar las causas de la marginalización social y la violencia, el Estado debe desarrollar una política poblacional que aborde el factor demográfico, dicha política debería dirigirse incluyendo a las familias de menores ingresos, promoviendo la planificación familiar y la necesidad de mantener reducido el número de miembros de un hogar, en ausencia de los medios necesarios para la alimentación y la educación de los hijos. Lo antes dicho no implica que un mejor control del crecimiento poblacional sea suficiente para poder incidir en la densidad poblacional y mejorar las condiciones de vida para futuras generaciones, también es necesario que el Estado ejecute políticas económicas y sociales que erradiquen la pobreza y distribuyan los ingresos nacionales de una manera más equitativa, así que se reduzca la migración económica interna y la precariedad en que vive gran parte de la población.

## **Vivienda**

Las pandillas proliferan en zonas caracterizadas por su alta densidad poblacional, la mala dotación de servicios básicos y los bajos niveles de ingresos en los hogares. Las precarias condiciones de vida de los habitantes se ocasionan no sólo por el crecimiento descontrolado de las ciudades, sino también por la falta de atención estatal. Desde que se firmaron los Acuerdos de Paz no ha habido un programa serio de vivienda; varios proyectos florecieron a causa de los terremotos, sin embargo los diferentes gobiernos no acordaron dar prioridad a lo social y como consecuencia, el sector vivienda aún plantea grandes desafíos.

Para cumplir el derecho a una vivienda digna, el Estado debe abordar integralmente el déficit habitacional, que se arrastra desde antes de la guerra. En primer lugar, esto implica facilitar el acceso a la vivienda, construyendo la cantidad de casas que se necesitan a precios accesibles; dando ayuda a las familias damnificadas; y garantizando que se construyan las casas en zonas seguras, que no sufren del impacto dañino de los desastres naturales o de la construcción de centros comerciales o proyectos semejantes que cambian la naturaleza de las viviendas.

Además, una política nacional de vivienda debe abordar otras carencias fundamentales del déficit habitacional, como el acceso al agua y el acceso a energía eléctrica y telecomunicaciones, ya que son indicadores de la calidad de vida de la población y acrecientan las oportunidades de desarrollo de las familias y las comunidades. Esto implica mejorar el suministro de agua limpia, sobre todo a través de la mejora de las horas de distribución, la calidad del agua, y la sanción de cobros indebidos o excesivos. Además, el Estado debería principalmente regular los servicios de energía eléctrica y telecomunicaciones, ya que las altas tarifas de estos servicios limitan las oportunidades de acceso para muchas familias.

## **Medioambiente**

Para poder cumplir los derechos económicos y sociales de todos los salvadoreños, el gobierno debería invertir más en lo social, lo cual a su vez implica un mayor crecimiento de la actividad económica. Sin embargo, el crecimiento de la actividad económica no debe hacerse a costa del deterioro del medioambiente y de la dilapidación de los recursos naturales, tal como ha ocurrido hasta la fecha. De hecho, la degradación medioambiental del país es extremadamente grave, hasta tal punto que casi toda el agua de la superficie está contaminada debido a productos químicos de abonos agrícolas, pesticidas, herbicidas, y escorrentías urbanas. Además, la contaminación del aire ocasiona múltiples enfermedades respiratorias, mientras la deforestación provoca la erosión de la tierra y aumenta la vulnerabilidad de las zonas residenciales, especialmente en lugares donde viven las familias de menores ingresos.

A largo plazo, debería abandonarse el pensamiento cortoplacista que permite la prevalencia de los intereses de las empresas constructoras sobre las necesidades de la población, a costa de un acelerado deterioro del medioambiente y la dilapidación de los recursos naturales. Más bien, el Estado debería asumir una visión de sostenibilidad, que potencie el desarrollo sostenible del país y el porvenir de futuras generaciones de salvadoreños.

A corto plazo, podría pensarse en medidas como un proceso de purificación del agua y la sustitución de los buses, actualmente utilizados, con buses que no dañan el medioambiente. Además, los gobiernos locales no sólo deberían mejorar la recolección de la basura, sino también tomar medidas adicionales que eviten la acumulación de tanta basura en las calles. Esto pasa por programas de educación, que enseñen a la gente a no tirar la basura en cualquier lado; y la creación de ordenanzas municipales que prohíben formas de conducta que dañan el medioambiente. Por su parte, la policía debería hacer cumplir estas ordenanzas a través de controles y multas o medidas similares. Además, el Ministerio de Medioambiente y el Ministerio de Obras Públicas deberían imponer límites a la construcción de ciertos proyectos si estos implicaran una mayor deforestación y aumentarían la vulnerabilidad del medioambiente.

A medio plazo, el Estado debería asegurar que ciertos proyectos se realicen en base a una gestión ambiental y que compensen los costos ambientales. Por ejemplo, habría que garantizar que la explotación de las

minas en los Departamentos de Chalatenango y Cabañas no traigan consecuencias negativas para la salud de la población; mientras en el caso de la posible generación de la energía hidroeléctrica se tendría que asegurar, mínimamente, la conservación de los bosques y el suministro de agua, no obstante el desvío de los cauces de los ríos.

## **Cultura y recreación**

El Salvador dispone de varios grupos artísticos, pero los distintos gobiernos han mostrado poco interés en fomentar el desarrollo de actividades culturales. Esto a pesar de que el Estado debe salvaguardar y conservar la riqueza artística, histórica y arqueológica del país.

La promoción de la vida cultural y artística, y la creación de espacios orientados a tales actividades, no solo crearían oportunidades de diversión y recreación para toda la sociedad, sino también constituiría una posibilidad de involucrar a los jóvenes tanto en situación de riesgo como en rehabilitación, en actividades alternativas. Dándoles a los niños y adolescentes un espacio de expresión no violenta, les alejaría en cierta medida de influencias negativas y les permitiría desarrollar sus destrezas y habilidades en la música, el teatro, el dibujo, la pintura entre otras.

La oferta de las actividades recreativas debería ser sensible al género de los participantes, en este sentido, las iniciativas deberían orientarse principalmente a las necesidades del sexo femenino. Mientras los distintos niveles de gobierno deberían contribuir a la creación y mantenimiento de espacios colectivos y seguros de esparcimiento, incluso canchas de juego, casas comunales, casas de la juventud, y parques, estas opciones deberían complementar las actividades deportivas y artísticas realizadas en los centros escolares. Es decir los adolescentes deberían ser expuestos al deporte y el arte desde temprana edad, ya no sólo en base de actividades escolares facultativas, y tener la oportunidad de fomentar sus intereses particulares en su tiempo libre.

Por último, no es suficiente crear espacios públicos de recreación, si estos no son seguros. Actualmente, la gente acude a los centros comerciales por falta de seguridad en las calles, por lo tanto, la población sólo podrá aprovechar los espacios alternativos de diversión, si el Estado hace un mayor esfuerzo de combatir la delincuencia y violencia que diariamente impactan en la calidad de vida de los salvadoreños.

## **Ámbito institucional**

### **La institucionalidad**

La ejecución de políticas públicas que resuelvan las necesidades de la población, depende en gran medida de instituciones estatales que cumplan sus funciones de manera objetiva y eficiente. Tradicionalmente, los entes públicos se han caracterizado por su falta de independencia, específicamente una fuerte influencia partidaria y el predominio de la corrupción, por lo tanto, las instituciones deben ser fortalecidas para estar al pleno servicio de toda la ciudadanía.

**Fin a la politización.** Tanto la injerencia política como la corrupción impiden el buen funcionamiento de

las instituciones públicas. El abuso del poder político tiene por objetivo la preservación de los privilegios de unos pocos, sin embargo, existe una tendencia generalizada entre los partidos políticos de someter el control de las instituciones a intereses partidistas. Para que las instituciones públicas estén al servicio del pueblo, es necesario que se nombre solamente a funcionarios que se distinguen por su profesionalismo, sus calificaciones y conocimiento técnico, no por sus vínculos con la clase económica y política del país.

**Fin a la corrupción.** La corrupción es un obstáculo para la ejecución de cualquier tipo de política estatal y ha sido una constante en los gobiernos que han gobernado el país durante el último quinquenio. La corrupción no se reduce a la obtención de dinero privado a partir del ejercicio u omisión de las funciones públicas, sino que también se manifiesta en el logro de relaciones clientelistas entre partidos políticos, personas influyentes y otras esferas de poder, con el fin de incidir en las políticas del gobierno. Es necesario que se apliquen con prontitud y voluntad política estrategias de prevención, control y represión de las actividades corruptas, para ello debe aumentarse el control sobre la probidad de los funcionarios públicos y fomentar el control y la transparencia de las instituciones públicas.

## **El gobierno local**

Los gobiernos locales juegan un papel importante no sólo en la ejecución de políticas sociales, sino también en una temática como la reducción de la violencia juvenil. En particular, pueden lograr un mayor impacto en la vida de la población debido a su cercana relación con la gente. Los municipios, que deberían ser autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, pueden ejercer sus funciones decretando ordenanzas y gestionando libremente en las materias de su competencia.

Sin embargo, muchas veces los gobiernos municipales enfrentan obstáculos en su colaboración con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional, dado que la descentralización en El Salvador ha conllevado el traslado de responsabilidades al nivel municipal, sin ser acompañado por los recursos financieros requeridos. El fortalecimiento del papel de los gobiernos locales debe suponer la descentralización, tanto de poder como de mayores medios financieros y recursos humanos debidamente capacitados.

Para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios, es necesario aumentar la contribución del Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES) con relación al porcentaje del PIB, más allá del 7% actualmente proporcionado a todos los municipios. Por lo tanto, debería considerarse una reforma fiscal que permitiría la transferencia de un mayor volumen de fondos públicos. Con respecto a las capacidades técnicas de los gobiernos locales, es importante que el personal no cambie con cada elección municipal, y cuente con una capacitación especializada que le permita comprender la problemática, y promover políticas acordes a la misma y con el requerido compromiso con el trabajo.

## **Política criminal**

Una temática multicausal, como la es la violencia juvenil, requiere de una combinación de respuestas. La prevención y rehabilitación social de pandillas, a través del diseño y la ejecución de políticas económicas y sociales más justas, constituye una parte integral de estas respuestas. Sin embargo, la aplicación de la ley no deja de jugar un papel importante en la solución de la problemática, particularmente a través de la política criminal y la política carcelaria.<sup>216</sup>

<sup>216</sup> Para una propuesta más amplia de una política criminal, véase FESPAD. *Propuesta de Política Criminal y Seguridad Ciudadana para El Salvador*. San Salvador, El Salvador: FESPAD Ediciones, 2005.

Por muy importante que sea la política criminal en la prevención de la violencia, en El Salvador se ha tradicionalmente confundido la política criminal con la reforma de la legislación penal, procesal penal y penitenciaria. Dado que los problemas de violencia no son necesariamente criminales, las estrategias de control de la violencia son de dudosa efectividad si se limitan a respuestas de tipo penal. El predominio de la confusión de la violencia con la criminalidad, ha generado respuestas reactivas y represivas, que han prevalecido sobre la prevención social de la violencia. Al mismo tiempo, importantes porcentajes del Presupuesto General de la Nación han sido dirigidas a medidas reactivas, a costa de las áreas sociales.

Hasta la fecha, no existe ninguna política criminal sistemática y ordenada. Con respecto a las pandillas, la lucha contra estos grupos debería ser más eficaz. Para ello las instituciones encargadas de la investigación criminal no necesitan recurrir a leyes especiales y detenciones masivas. En base del existente y amplio conjunto de herramientas legales, deberían hacer uso de sus facultades legales para acumular evidencias, no por la pertenencia a una pandilla, sino por los delitos cometidos, y luego detener y procesar a los responsables. A tal efecto, expertas ya propusieron un plan contra la criminalidad de las pandillas.<sup>217</sup>

Como parte de una política criminal, la PNC también debería incrementar su trabajo preventivo, por la vía de medidas sociales, y no a través de detenciones. Sin embargo, la corporación policial tiene muchos defectos, que van desde un débil respeto a los derechos humanos a una corrupción, los cuales deben ser erradicados, de lo contrario cualquier esfuerzo de prevención se encuentra destinado a fallar. Otros elementos fundamentales en la resolución de la violencia juvenil están relacionados con el Estado de Derecho; el mejoramiento del sistema de investigación criminal; y el control de armas.

## **El Estado de Derecho**

15 años después de la firma de los Acuerdos de Paz, el Estado de Derecho aún se encuentra débil. Los intentos de disminuir la violencia juvenil y las actividades de las pandillas, deben incluir la erradicación de las estructuras criminales que en algunos casos sostienen a estos grupos. En concreto, se debe principalmente combatir el crimen organizado, sobre todo el narcotráfico, limitando el acceso de los jóvenes a las drogas y las armas de fuego. La consolidación del Estado de Derecho también debe lograrse a través de una mayor promoción y protección de los derechos humanos, y la aplicación objetiva y efectiva del sistema de justicia penal. En este sentido, se debe investigar y sancionar todo tipo de delito, sin distinción entre los autores de actos violentos y/o criminales. La administración imparcial de la justicia y el combate de la impunidad son objetivos imprescindibles para la construcción de un verdadero Estado de Derecho.

## **El mejoramiento del sistema de investigación criminal**

Para que la persecución policial sea más eficaz y contribuya realmente a la reducción de la delincuencia y violencia, se debe privilegiar la investigación criminal. Esto implica que la Policía Nacional Civil y la Fiscalía General de la República, que son las instituciones encargadas de la investigación criminal, hagan uso de sus facultades para rastrear, detectar, acumular evidencias y luego detener y procesar a los responsables. Sin embargo, la investigación criminal en El Salvador no se caracteriza por su eficiencia. A tal fin habría que impulsar el fortalecimiento institucional; el incremento de las capacidades de investigación criminal; y la producción de estadísticas de violencia y criminalidad.

**Fortalecimiento institucional.** Semejante a otras instituciones estatales, la PNC y la FGR se ven debilitadas e ineficaces debido a la injerencia política y la descomposición, con las cuales se quiere lograr que estas

---

<sup>217</sup> Ver FESPAD. *Informe Anual Sobre Justicia Penal Juvenil, El Salvador, 2003*. San Salvador, El Salvador: FESPAD Ediciones, 2003.

organizaciones respondan a intereses sectarios. Para evitar que estas influencias sigan impidiendo una investigación criminal objetiva e imparcial, hay que combatir la injerencia política y erradicar la corrupción institucionalizada. Además, en el caso de la FGR, deberían mejorarse los mecanismos de elección y nombramiento del Fiscal General, para que se reduzca el impacto de nombramientos negociados, que eliminan la autonomía del titular y debilitan la institución.

**Fortalecimiento de las capacidades de investigación criminal.** La investigación científica del crimen es una de las debilidades más fundamentales en el combate de la violencia y criminalidad, dado que no permite llevar casos bien sustentados y lograr la condena de los responsables. Las capacidades de la PNC siguen siendo disminuidas debido a la falta de recursos materiales y técnicos, la falta de profesionalización, y las deplorables condiciones de trabajo. Hay que potenciar la investigación científica del delito, a través de la dotación de mayores recursos materiales básicos como transporte y equipo, y el fortalecimiento del apoyo técnico. Específicamente, se debería capacitar a los elementos policiales para permitirles tomar muestras y proteger la escena del crimen. Además, se tendría que mejorar la tecnología del laboratorio para poder comparar automáticamente huellas dactilares y pruebas balísticas.

La PNC tampoco es una institución eficaz debido a las pésimas condiciones en que trabajan los agentes, los roles de trabajo excesivos, y los turnos prolongados a consecuencia del encuartelamiento. Sería necesario crear condiciones de trabajo apropiadas en las sedes policiales, incluso estímulos al buen desempeño que pueden ser aumentos salariales, la posibilidad de capacitación, y un incremento de las posibilidades de ascenso y promoción. Además, se propone acciones como la eliminación de las rotaciones territoriales frecuentes, que ocasionan la pérdida de conocimiento del terreno por agentes y oficiales.

**La producción de estadísticas.** Debido al carácter dinámico de las pandillas, es difícil llegar a conclusiones sobre la contribución de estos grupos a las tasas de violencia y delincuencia. Los intentos de cuantificar sus actividades y medir su impacto, se obstaculizan por la falta de datos exactos y completos sobre el involucramiento de los jóvenes en la criminalidad y la violencia. En El Salvador, las estrategias de control de estos fenómenos no se han desarrollado en base de una medición objetiva, que permita dimensionar estas problemáticas y sus factores asociados. Esta forma de conducir la política criminal del país, ha limitado el reconocimiento de la necesidad de contar con sistemas de registro criminológicos ágiles y confiables para medir con mayor precisión la violencia y la delincuencia. A pesar que los procesos de recolección y procesamiento de los datos hayan mejorado en los últimos años, el país sigue adoleciendo de una adecuada cuantificación de los hechos violentos y criminales. Un indicador de ello, ha sido la imposibilidad de establecer un índice de homicidios nacional, debido a las enormes disparidades que año con año surgen entre las cifras de las tres fuentes de información criminológica, que son: la Fiscalía General de la República, la Policía Nacional Civil y el Instituto de Medicina Legal.

Es imprescindible la generación de estadísticas precisas, a partir de las cuales puedan tomarse decisiones en el plano de las estrategias político-criminales para el abordaje de la delincuencia y la violencia. Estudios anteriores hicieron una serie de recomendaciones que podrían servir como base para la búsqueda de solución de algunas deficiencias en el manejo y tratamiento de la información sobre violencia y delincuencia.<sup>218</sup> En esta propuesta para la prevención de la violencia juvenil, es oportuno recordar algunos de los aspectos más centrales. Cada una de las instituciones involucradas en la investigación criminal debería mejorar la producción de información sobre los hechos que registra para la producción de políticas públicas más precisas y estrategias de intervención mejor estructuradas. También deberían fortalecerse las unidades responsables de registrar, procesar y almacenar la información estadística, asignando mayores

<sup>218</sup> Ver FESPAD. *Metodología para la Cuantificación del Delito*. San Salvador, El Salvador: FESPAD Ediciones, 2002.



recursos técnicos, financieros y humanos a su funcionamiento. La existencia de personal suficiente y adecuadamente capacitado en estas áreas, con los recursos técnicos a su disposición, permitiría generar información útil y confiable. En este contexto, debería hacerse mayor uso de la cooperación internacional en el ámbito del apoyo técnico. Sin embargo, lo ideal sería la instauración de un único sistema centralizado con participación de todas las instituciones involucradas y no diversos sistemas por cada institución.

## **El control de armas**

El uso de armas de fuego se ha vuelto un aspecto central en la dinámica de la violencia juvenil, además de ser la causa principal de los homicidios en El Salvador. De hecho, se estima que en el país circulan más de 450,000 armas de fuego, entre legales e ilegales, en manos de civiles.<sup>219</sup> Uno de los aspectos más polémicos de la actual Ley de Armas es el relativo al permiso que da el Estado a los ciudadanos para portar su arma en el espacio público. Varias instituciones, como el CNSP, UCA, FESPAD y otras, se han manifestado a favor de reformas legales que prohíban la portación de armas, puesto que la presencia de ellas puede elevar la comisión de hechos violentos en lugares públicos y aumentar las posibilidades del portador de ser objeto de un ataque en su contra. Sin embargo, el gobierno ha rechazado estas propuestas argumentando la necesidad de los ciudadanos “honrados” de defenderse ante elementos criminales. Por consecuencia, la actual ley sigue siendo permisiva para la obtención y portación de armas por parte de los ciudadanos. Esto a pesar del alto costo social en términos de violencia que la circulación de armas de fuego supone para El Salvador, de hecho, estudios evidencian que las armas de fuego no suponen un elemento de defensa sino de riesgo para los portadores,<sup>220</sup> por lo tanto, se hace urgente restringir la portación de armas de fuego en el país. Informes anteriores ya hicieron una serie de recomendaciones para limitar la portación de armas en manos de civiles.<sup>221</sup> A continuación se destacan los puntos más centrales, dado la relevancia de esta temática para la reducción de la violencia juvenil.

Por muy importante que sea combatir el tráfico ilegal de armas, también es necesario que la Asamblea Legislativa reforme el entramado legal de forma drástica, para hacer menos permisivo la circulación legal de armas de fuego. La actual Ley de Armas parte del principio de que las personas tienen derecho a poseer y portar armas de fuego, para un desarme más completo que solo podría darse a largo plazo, puede limitarse la portación y el número de armas y municiones que una persona puede poseer. En este sentido, debería prohibirse la portación de armas en espacios públicos dejando el arma confinada, por regla general, en la casa del propietario. Además, deberían proponerse, e impulsar cambios legislativos que limiten el número de armas por persona, por ejemplo a un arma por ciudadano, en vez de limitar sólo el número de armas que se pueda comprar anualmente. Estas medidas disminuirían fuertemente la victimización por armas, que se suele dar en espacios públicos, convirtiendo a estos últimos en lugares más seguros y reduciendo con ello el ambiente de inseguridad ciudadana en las calles.

Con respecto a la actitud popular favorable hacia la legitimación y el continuo uso de las armas de fuego, debería lograrse una mayor concientización entre la población acerca del peligro de estos objetos. Dado que el principal argumento para justificar el acceso de los ciudadanos a las armas es la protección contra la delincuencia, justificación que no se sostiene en la realidad, es crucial que este argumento sea públicamente desmontado. Por lo tanto, hay que difundir de manera urgente y amplia toda la información que muestra que las armas constituyen un grave peligro. La difusión de esta información debe hacerse en múltiples niveles, ciertamente los resultados de las investigaciones sobre el tema deben ser presentados a

<sup>219</sup> PNUD. *Armas de Fuego y Violencia*. San Salvador, El Salvador: PNUD, 2003, p. 59.

<sup>220</sup> *Ib.*

<sup>221</sup> Un catálogo más amplio de recomendaciones se encuentra en PNUD. *Armas de Fuego y Violencia*. San Salvador, El Salvador: PNUD, 2003.

los principales actores políticos y formuladores de políticas públicas, fomentando el debate e instigándolos a tomar acciones dirigidas a la restricción de la portación de armas, sin embargo, estos cambios no se van a lograr hasta que la opinión pública también sea coincidente con esta perspectiva. Por lo tanto, también habría que realizar campañas públicas que lleven el mensaje sobre el impacto negativo de las armas. Este mensaje puede ser difundido a través de los medios de comunicación, pero también con la ayuda de actores que trabajan a nivel comunitario, como las alcaldías, las escuelas, las iglesias y las ONGs. El objetivo principal debe ser el influir sobre las actitudes de la gente para cambiar los valores y percepciones relativas a las armas en el país.

## **La política carcelaria**

Existen ciertas diferencias entre la población de los centros de internamiento y los centros penitenciarios, específicamente en lo referente a la edad de los internos. No obstante el caso, la medida de la privación de libertad debe tener una finalidad educativa o de readaptación social, sin embargo, el hacinamiento, la infradotación de recursos materiales y humanos, la corrupción de los custodios y vigilantes, y la inseguridad física han vuelto a estos lugares en receptáculos de personas sin mayor capacidad de atención y tratamiento a los perfiles y necesidades específicas de reinserción de las personas ingresadas al sistema de justicia penal juvenil y al sistema penitenciario. Aunque la situación sea más grave en las cárceles para adultos, en ambos casos es urgente establecer una cultura de rehabilitación. La reducción y prevención de la violencia juvenil sólo se va a lograr si el Estado busca incidir en las causas de la problemática además de rehabilitar a las personas reclusas.

Ante todo, el gobierno debe acabar con una política penitenciaria que parte de una negación de la calidad del sujeto como tal, e identificarse con el principio constitucional que exige que el sistema penitenciario sea un sistema que reeduce a la gente y le ayude a superar la situación que la llevó a cometer actos violentos y/o delictivos. Esto implica que se deben crear, en todas las instalaciones, condiciones propicias a la readaptación, lejos de las actuales condiciones materiales infrahumanas, de hacinamiento, inseguridad y falta de programas de rehabilitación. Además, un mayor cumplimiento con los fines del sistema penitenciario significa que se haga uso de los traslados para la seguridad de los internos a una determinada cárcel, no como regla general ni como un elemento más de represión del sistema.

En el caso de los centros reeducativos para menores, hay que instaurar verdaderos programas de inclusión que les permitan a los jóvenes completar su ciclo educativo e incluyan una formación laboral especializada y completa, acorde a la demanda laboral. Para lograr estos objetivos es indispensable que el ISNA, como entidad administrativa de los centros de internamiento, reciba mayores recursos materiales y humanos debidamente capacitados.

**Las condiciones en los penitenciarios.** En primer lugar, deben mejorarse las condiciones materiales en los centros penitenciarios, lo cual implica la asignación de mayores recursos financieros a esta partida del presupuesto nacional. Todos los centros penitenciarios deben contar con servicios de medicina general, odontológicos, psicológicos y psiquiátricos, con suficiente dotación de profesionales, equipo y los medicamentos necesarios. Además, se tendría que contener el crecimiento de la población penitenciaria mediante una revisión de la política penal actual. Más importante aún, debe crearse un sistema penitenciario que sea capaz de mantener el control y un alto nivel de seguridad en las instalaciones, no deben producirse actos de violencia ni violaciones a los derechos humanos, tampoco debe permitirse la introducción de

drogas, armas y celulares. En este contexto, hay que evidenciar las pésimas condiciones de trabajo que enfrentan los empleados penitenciarios, que con un salario bajísimo, se prestan a un sistema de corrupción y el incumplimiento de obligaciones. Además, el personal penitenciario, que incluye a profesionales y especialistas; personal auxiliar y administrativo; y personal de seguridad, debe ser cuidadosamente seleccionado, acorde a criterios de integridad personal, una notoria moralidad y honradez.

**Los programas de rehabilitación.** Todos los centros penitenciarios deben ser instalaciones que permitan condiciones dignas de detención y faciliten la rehabilitación y reinserción de los internos. Para cumplir estas obligaciones, el Estado debe aumentar su asignación presupuestaria destinada a programas de rehabilitación y los recursos humanos debidamente capacitados, hay que enfatizar que dichos programas deben ser integrales y permanentes, deberían incluir un tratamiento penitenciario, formado por todas aquellas actividades terapéutico-asistenciales encaminadas a la reinserción social de los condenados, además de contar con una escuela, biblioteca y salas de estudio; talleres y lugares de trabajo adecuados a las modalidades de cada establecimiento. Con respecto al trabajo penitenciario, se debe recordar que su finalidad es mantener o aumentar la formación, creación o conservación de hábitos laborales del interno, para favorecer sus posibilidades al momento de regresar a la vida en libertad; lograr la rehabilitación del interno mediante su capacitación en las diversas actividades laborales; y dotar de recursos económicos a los internos. Para que los reos puedan mayormente desarrollar sus habilidades técnicas, las oportunidades de trabajo deberían tener carácter permanente. Un apoyo adicional a la reinserción podría estar en la comercialización de los productos fabricados dentro de los centros penales.

**Las pandillas.** Deberían establecerse mecanismos que permitieran enfrentar el poder de las pandillas dentro de las cárceles. Esto pasa no sólo por el reclutamiento de personal penitenciario incorruptible y más profesional, y mayores condiciones de seguridad en estas instalaciones. También se podría abordar ciertos aspectos de la cultura pandilleril que contribuyen a que los integrantes de estos grupos mantengan su estatus de pandilleros activos, con todo lo que esto implica. Por ejemplo, se podría prohibir los murales y la forma característica de vestirse.

## **6.2 Recomendaciones dirigidas a la sociedad civil**

No obstante la fuerte sensación de inseguridad y las altas tasas de homicidios, es palpable la apatía que prevalece en la población salvadoreña, en vez de protestar sobre la situación actual y exigir una solución por parte del gobierno, la sociedad civil acepta, sin mayor enfado, que muchos ciudadanos no tengan acceso a una educación de calidad, no encuentren trabajo digno, vivan en condiciones infrahumanas y pierdan su vida por una violencia que no tiene sentido.

La sección anterior ha explicado en grandes rasgos cuales deberían ser los elementos principales de una política de Estado que busque solucionar la violencia juvenil, al mismo tiempo, hay que reconocer que el Gobierno de El Salvador se ha opuesto tradicionalmente a las políticas económicas y sociales necesarias para lograr una disminución de la violencia y delincuencia. La realización de estas medidas sólo se podrá lograr si la sociedad civil, ante todo su parte organizada, juegue un papel protagónico. En el presente apartado se presentan algunas recomendaciones dirigidas a actores no gubernamentales de todo tipo, incluyendo las universidades, los medios de comunicación, las iglesias y la empresa privada. Sin embargo, en el país no se van a dar cambios sin la imprescindible contribución del mismo pueblo salvadoreño, cuyos esfuerzos podrían ser encabezados, en un inicio, por la sociedad civil organizada.

## **6.2.1 La sociedad civil organizada**

### **La creación de alianzas estratégicas**

La sistematización de las iniciativas no gubernamentales señalan que éstas suelen enfocarse en proyectos de carácter preventivo y/o de rehabilitación, buscando en cierta medida llenar el vacío creado por la escasez de acciones estatales de prevención y rehabilitación social hacia las pandillas. Por muy valiosos que sean los esfuerzos de muchas ONGs, su trabajo está plagado de una serie de dificultades que habría que resolver para que la sociedad civil organizada logre un mayor impacto. Dos aspectos que necesitan ser mejorados incluyen, por una parte, la coherencia de los proyectos y, por otra, la sostenibilidad de las organizaciones y de sus actividades. Ambos puntos podrían lograrse a través de la creación de alianzas estratégicas.

La coherencia o no de los proyectos que ejecuta cada ONG, está intrínsecamente relacionada con la duplicación de esfuerzos y la falta de coordinación que existen en la sociedad civil organizada. Aunque muchas ONGs están conscientes de que sus esfuerzos tienen un alcance muy reducido, prefieren mantenerse en el aislacionismo en lugar de agruparse con otras agencias para ejecutar iniciativas más efectivas. Desde el punto de vista institucional es comprensible el deseo de cuidar sus intereses y no perder visibilidad pública. Sin embargo, la razón de ser de las ONGs es precisamente la realización de un determinado objetivo, como una contribución a la reducción y prevención de la violencia juvenil. La gravedad de esta problemática exige una lucha más coherente y por lo tanto un mayor nivel de coordinación entre los organismos comprometidos con la prevención de la violencia juvenil. Es necesario que las organizaciones no gubernamentales dejen de anteponer sus intereses institucionales a los intereses de los destinatarios de sus proyectos. Una mayor coherencia de las iniciativas podría lograrse por la vía de la profesionalización y mejoramiento de las capacidades actuales de investigación, incidencia, prevención y rehabilitación.

La creación de alianzas estratégicas podría extenderse al sector de las agencias de cooperación. Hasta la fecha, muchas organizaciones no han logrado mayores niveles de autosostenibilidad, basándose generalmente en el apoyo financiero cada vez más reducido de la cooperación internacional. La recaudación de fondos es fundamental para la autosostenibilidad de una ONG y su capacidad de intervención. La inseguridad financiera de una organización no sólo debilita al mismo organismo, sino también influye en el tipo de trabajo que se realiza. Las intervenciones de la mayoría de ONGs tienen un carácter temporal, situación que es consecuencia inmediata de la poca disponibilidad de recursos, debido a la naturaleza de estos esfuerzos, las posibilidades de incidir en la violencia juvenil y las pandillas de manera significativa, quedan muy limitadas. Para aumentar el apoyo financiero que se les da y poder institucionalizar sus programas, las ONGs deberían nuevamente fortalecer sus vínculos con la cooperación internacional, además de buscar la diversificación de fuentes de financiamiento para evitar la dependencia de un único donante, esto requiere que se le haga notar a la solidaridad internacional la grave situación de El Salvador, por ejemplo a través de conferencias o la difusión de informes a nivel mundial.

### **La incidencia política**

En ausencia de mayores esfuerzos preventivos y de rehabilitación de parte del Estado, las iniciativas privadas, no obstante sus limitaciones, dan esperanza a algunos jóvenes. Sin embargo, los proyectos no tendrán algún impacto duradero en la vida de estas personas si no se logra cambios fundamentales en la política gubernamental.

Como se ha enfatizado anteriormente, la problemática de las pandillas es producto de una serie de causas estructurales. Las organizaciones no gubernamentales no deberían caer en la tendencia de asumir una función de desarrollo, reafirmando el asistencialismo y no una cultura de derechos humanos. El desarrollo social y económico de la sociedad no se logrará sólo por la vía de los proyectos de desarrollo, como la construcción de viviendas, la provisión de servicios de salud etc. Una parte fundamental del desarrollo debe ser la promoción y protección de los derechos humanos. Dado el incumplimiento de los derechos de muchas salvadoreñas y salvadoreños, la sociedad civil organizada debería fortalecer su rol protector, vigilando el accionar de los Órganos del Estado y buscando que las instituciones públicas realicen sus funciones. Si las ONGs se limitan a ser ejecutores de proyectos, difícilmente se crearán políticas económicas y sociales más equitativas. Más bien, las organizaciones no gubernamentales serán cómplices en el mantenimiento del estatus quo. Por último, la sociedad civil organizada debería fortalecer su trabajo de incidencia política, presionando principalmente al Estado para que se lleven a cabo los cambios estructurales necesarios e insistiendo también, en que los medios de comunicación promuevan una perspectiva más equilibrada sobre la realidad nacional, incluso en el tema de las pandillas.

## **6.2.2 La organización comunitaria**

Las experiencias en ciertas zonas del país parecen evidenciar que la organización comunitaria impacta de manera positiva en la prevención de las pandillas y la violencia juvenil. Mayores niveles de capital social en las comunidades podrían contribuir a la prevención de problemas sociales, sin embargo, el fortalecimiento del tejido social de la población es aún más importante para que las familias salvadoreñas estén conscientes sobre las causas de raíz de su condición y tengan la capacidad de aportar soluciones.

El fenómeno de las pandillas es una expresión del conjunto de problemas sociales que El Salvador ha sufrido durante muchas décadas. La violencia juvenil, semejante a otros productos de la crisis socioeconómica, no terminará si no se presentan cambios estructurales, sobre todo de un mayor nivel de justicia social. El obstáculo principal que impide la realización de dichos cambios, no es la falta de recursos, sino la falta de voluntad política para resolver los problemas nacionales. El factor que debe enfrentar y acabar con la tradicional resistencia a una modificación de las estructuras de poder en el país, se encuentra en la movilización social. El mismo pueblo salvadoreño debería superar su desconocimiento de las causas de la realidad nacional y exigir el cumplimiento de sus derechos.

La sociedad civil organizada podría, en un inicio, ayudarles a muchos sectores de la población a superar su indiferencia ante la situación actual y tomar conciencia de que un cambio sustancial en el país requiere del aporte de todas y todos. En este sentido, las ONGs comprometidas con la justicia social podrían juntarse e impulsar un proceso que estimule un cambio de actitudes y valores sociales entre la población. Deberían realizarse, de manera constante, actividades educativas populares que ayudaran a la gente a situarse en la realidad. Dichos esfuerzos deberían involucrar principalmente a la juventud salvadoreña, que cede ante la desesperanza y busca una alternativa en la migración. La generación anterior hizo su contribución a la construcción de una sociedad más inclusiva y equitativa, sin embargo estos intentos no fructificaron, hoy en día, la realización de la sociedad que todos se merecen sigue siendo tarea de todas y todos los salvadoreños.

La educación juega un papel fundamental en cualquier intento que busque impulsar a las personas a convertirse en agentes de transformación. Tanto las ONGs como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos podrían fortalecer a diversos sectores sociales a través de actividades permanentes de

sensibilización en materia de derechos humanos. El objetivo principal de dichas actividades debería ser la realización de una participación política que sea verdaderamente democrática. Actualmente, el rol de la sociedad civil se enmarca en una realidad política que termina reduciendo la participación ciudadana al ejercicio del voto, lamentablemente, las instancias que deberían servir al pueblo, no le prestan atención y lo marginan.

La democracia constituye un sistema político que insiste en el pacifismo, pero una sociedad civil que no exige sus derechos, con la vana esperanza de que la situación vaya a mejorar sin mayores reclamos, sólo persigue un falso pacifismo. Esto no implica que se asuman actitudes violentas, pero si es indispensable superar la resignación y la inactividad. Últimamente, es necesario empoderar a la sociedad civil y darle las herramientas que le permite exigir sus derechos y el desarrollo social a favor de la mayoría de salvadoreños, en este sentido, las ONGs deberían equilibrar el trabajo de investigación y análisis con el trabajo comunitario para acercarse más a la población y poder acompañarla en su lucha. También se podría otorgar becas a jóvenes, permitiéndoles una educación formal a condición de que se vuelvan líderes en su comunidad. El Centro de Intercambio y Solidaridad (CIS) ha conseguido una serie de becas de parte de algunas iglesias estadounidenses comprometidas con la justicia social en El Salvador, precisamente para fomentar el liderazgo juvenil.

### 6.2.3 Las universidades

Las universidades tienen un papel clave en la educación de la gente, en este sentido, la educación no debería entenderse exclusivamente como la difusión de conocimiento técnico, sino también en la concientización de las personas. De poco sirve la formación de profesionales, si luego muy pocos de ellos reconocen las necesidades sociales de su país y están dispuestos a servir a la sociedad.

Las universidades, sobre todo aquellas instituciones que son conocidas por su excelencia académica, deberían principalmente ejercer su función social y concientizar a los estudiantes y la ciudadanía sobre la realidad nacional. A los estudiantes, se les podría involucrar en la solución de los temas nacionales a través de las clases; visitas a las comunidades marginales; la promoción del voluntariado y un año social. En cuanto al público, debería fomentarse un debate no sólo por la vía de las investigaciones y las conferencias, aún más importante sería llamarle la atención a la gente que tiene poco o nulo acceso a tales mecanismos de información, por ello es indispensable un avance en la educación popular, a través de programas de radio, la formación de líderes comunitarios y charlas en las comunidades.

### 6.2.4 Los medios de comunicación

La violencia juvenil, y la desfavorable situación socioeconómica que la nutre, está intrínsecamente relacionada no sólo con la falta de políticas públicas responsables, sino también con las estructuras mediáticas que favorecen la desinformación y el encubrimiento de la realidad, además de apoyar o promover un sistema económico orientado a la acumulación en vez de la distribución, y la indiferencia ante el sufrimiento humano. Son tres las principales consecuencias que afectan a la población.

**Primero, la injusticia queda oculta.** Cuando se quiere difundir información que afecta a las estructuras económicas, se enfrenta la oposición de estas fuerzas. Este mismo sector, con vínculos en la clase política y

los medios de comunicación, puede organizarse en defensa de sus intereses minoritarios, montar campañas publicitarias, influir en piezas importantes de legislación, mientras que otros grupos sociales, que quieren defender los intereses de las mayorías, encuentran los canales cerrados.

**Segundo, existe la manipulación de la noticia.** Los principales medios de comunicación no reportan cierta información o dan a conocer medias verdades. Se silencian hechos que comprometen a los miembros de la clase política. En consecuencia, la gente no es capaz de formarse una opinión crítica acerca de la realidad nacional.

**Tercero, la difusión de la noticia está influenciada por el vínculo entre los medios de comunicación y el poder político y económico.** Los grandes medios de comunicación están esencialmente ligados al estatus quo. No se puede confiar en las noticias, porque los medios de comunicación no son instrumentos de información y de la verdad, sino manipuladores de la opinión pública. No llevan a la gente a la conciencia y al saber, facilitando así la creación de una ciudadanía pensante y crítica, capaz de involucrarse en el desarrollo de su país.

Es difícil desarticular la concentración de los medios de comunicación que está a raíz de la desinformación y el resultante desconocimiento de la realidad nacional por parte de muchos salvadoreños. Es poco probable que el panorama mediático cambie mientras la población no exija acceso a un mayor número de fuentes informativas y una cobertura más seria y completa. Sin embargo, es importante que los medios de comunicación consideren o analicen de manera más responsable un tema como las pandillas y todos los factores que se encuentran a la base de la problemática. Actualmente, el tratamiento de la problemática tiende al estereotipamiento de los jóvenes y la construcción de una imagen social negativa de ellos. Las informaciones son de poca calidad y no promueven un mejor entendimiento del tema ni un debate sobre la prevención social del fenómeno. Al contrario, han colocado erróneamente a las pandillas en la mente de la población como la principal amenaza de seguridad. El impacto de esta cobertura es tal, que la opinión pública promueve la ejecución de políticas represivas, obviando cualquier otro enfoque.

Para acercarse a una solución de la violencia juvenil, sería importante influir en el tratamiento que los medios de comunicación dan a este tema. Lamentablemente, se ha creado un ambiente en que el común de la gente se preocupa por vivir, en vez de indagar sobre la realidad nacional. La sociedad civil organizada debería asumir esta función de incidencia e insistir que los medios de comunicación investiguen, divulguen la información debidamente, y fomenten en la gente el interés sobre determinados temas. En primer lugar, debería buscarse de aumentar la diversificación del panorama mediático en El Salvador para que los medios de comunicación puedan ser herramientas para la transformación de la sociedad. En este contexto, las organizaciones no gubernamentales deberían enfrentar la falta de libertad de expresión, la cual aunque no se encuentre tan restringida como antes, siempre provoca el cierre de espacios para callar a las pocas voces críticas en el país.

Además, debería lograrse que los medios de comunicación asuman su función social, difundiendo mensajes más analíticos y menos sensacionalistas, en vez de priorizar la comercialización de las noticias. En este sentido, sería importante desarrollar el periodismo investigativo, lo cual históricamente ha tenido un ciclo vital muy reducido en el país. Esto significa tanto fortalecer las capacidades de los periodistas como enfrentar la oposición de los dueños de los medios de comunicación hacia cualquier trabajo investigativo que pueda poner en duda o en riesgo sus beneficios económicos o compromisos políticos.

## **6.2.5 Las iglesias**

Mucho se ha lamentado la pérdida de valores como uno de los factores de la violencia juvenil en El Salvador. Sin embargo, algunas iglesias, sobre todo la jerarquía de la Iglesia Católica y algunas iglesias evangélicas, hacen pocos esfuerzos para enfrentar las causas de la problemática. Más bien, dichas iglesias contribuyen al divorcio entre la religión y la espiritualidad, a la creación de fieles que no andan el camino de la transformación social sino siguen prácticas religiosas meramente ritualistas, sin practicar los principios bíblicos en su vida de cada día.

Las iglesias pueden jugar un papel importante en el ámbito de los derechos humanos y la justicia social. Sin embargo, muchas de ellas han dejado de ser defensoras de los derechos de los pobres y potenciadores de una lucha legítima por conseguir una sociedad más justa. Más bien, predicán una salvación eterna sin cualquier compromiso con los problemas reales de El Salvador. Por lo general, las predicaciones no denuncian la tradicional injusticia social y la creciente brecha entre ricos y pobres, por el contrario infunden a la gente una actitud pasiva frente a la realidad nacional. La población, a su vez, queda adormecida y conformista, lamenta su condición, pero duda en tomar acciones que transformen su vida. Evidentemente, la gente está libre de mantener la fe en Dios, pero al mismo tiempo deberían buscar forjar su propia vida.

Las iglesias, por su parte, deberían dejar de ser cómplices de un sistema injusto, sea por su silencio o por su declarado apoyo partidista en tiempos de campaña electoral. Más bien, podrían utilizar su autoridad moral para denunciar las acciones del poder político y económico, que tienen como único objetivo el aumentar los privilegios de unos pocos. Además de unir a la gente en los cultos, las iglesias podrían involucrarse en un trabajo con las comunidades, organizando actividades colectivas con el objetivo de fortalecer el capital social de los salvadoreños. Por último, las iglesias deberían volverse defensoras de los derechos de los pobres, animadoras de todo anhelo justo de liberación, orientadora y potenciadora de toda lucha legítima por conseguir una sociedad más justa.

## **6.2.6 La empresa privada y el sector financiero**

Los sectores más influyentes en los asuntos económicos y sociales del país, que incluyen la empresa privada y el sector financiero, nunca han dejado de cuidar sus propios intereses a costa de garantizar una vida digna a la mayoría de salvadoreños. La historia de El Salvador debería darles una advertencia a quienes concentran el poder en sus manos, que una sociedad injusta no puede encontrar la paz. El país sí ha logrado terminar el conflicto armado, sin embargo el cese de confrontaciones en el campo de batalla no quita la posibilidad de un retorno a un trágico conflicto social.

La justicia social no es un complemento, sino un elemento indispensable en la construcción de convivencia armoniosa entre salvadoreños. Por lo tanto, conviene a todos impulsar políticas económicas y sociales que puedan constituir la piedra angular de la paz social. La empresa privada es un actor clave que pueda impedir o promover el avance hacia políticas más equitativas, a los ricos del país les urge tomar conciencia de la necesidad tanto de una mayor distribución de los ingresos nacionales como del combate a la pobreza, no a través de donaciones y subsidios, sino por la vía de políticas públicas alternativas.

En el corto plazo, también debería darse mayor apoyo a la reinserción laboral de jóvenes pandilleros y/o en conflicto con la ley. Hasta la fecha, un tatuaje o un record delictivo constituyen barreras insuperables para quienes buscan trabajo, el rechazo de un demandante de empleo en base a dichos criterios es otra



evidencia de que la responsabilidad social de la empresa privada no es más que un discurso. La creación de oportunidades laborales además de un sistema de trabajo/formación profesional constituyen algunas de las posibilidades para influir positivamente sobre la violencia juvenil.

### **6.3 Recomendaciones dirigidas a actores internacionales**

#### **6.3.1 Las organizaciones intergubernamentales**

Muchas de las actividades analíticas que se realizan en El Salvador sobre la violencia y otras temáticas de importancia, cuentan con el apoyo financiero o intelectual de las organizaciones intergubernamentales, específicamente del sistema de las Naciones Unidas. Estas entidades han hecho importantes aportes al debate y la solución de temas como las pandillas, las armas de fuego, el impacto de las drogas, entre otros.

Lamentablemente, estos esfuerzos han causado poco impacto en el rumbo de las políticas públicas. Las iniciativas de las organizaciones intergubernamentales, para ser más eficaces, podrían basarse en tres aspectos: En primer lugar, no obstante las dificultades asociadas con un trabajo de carácter político, los programas deberían ir más a fondo. El objetivo debería ser el abordaje de las causas estructurales enraizadas en una problemática como la violencia juvenil.

Segundo, acciones como la producción de folletos e informes, o la organización de seminarios y conferencias, puedan formar parte de las estrategias utilizadas, pero no deben reducirse a éstas. Las mencionadas organizaciones podrían fortalecer su trabajo con la ciudadanía, en vez de limitar su accionar a representantes de las instituciones estatales o expertas de la sociedad civil.

Tercero, es importante asegurar que los recursos financieros a disposición de las organizaciones intergubernamentales se gasten en acciones concretas en beneficio de la sociedad salvadoreña y no por el contrario, sirvan en su mayoría para el mantenimiento de la burocracia institucional o costosos desayunos-seminarios en hoteles capitalinos.

#### **6.3.2 Recomendaciones dirigidas a gobiernos extranjeros**

Los gobiernos extranjeros podrían en cierta medida influir sobre la situación actual en El Salvador, tanto por la vía de las relaciones diplomáticas como por la cooperación internacional.

Las relaciones bilaterales entre el Gobierno de El Salvador y los demás gobiernos, deberían enfocarse principalmente en las causas estructurales de ciertos fenómenos, como la violencia juvenil y la migración. El factor común de ambas problemáticas es la marginalización social de muchos jóvenes salvadoreños. Después de la firma de los Acuerdos de Paz que pusieron fin a la guerra civil en El Salvador, la migración de los salvadoreños hacia el Norte ha, asumido esencialmente, un carácter económico. Mientras el Gobierno de El Salvador confía en las reiteradas prórrogas del TPS, lo cual permite a muchos salvadoreños trabajar legalmente en Estados Unidos, se preocupa menos por resolver las causas económicas que generan la migración.

Algunos de los gobiernos extranjeros podrían asegurar, a través de sus relaciones comerciales, que no se concluyan tratados de libre comercio cuyos contenidos desfavorezcan a la mayoría de la sociedad salvadoreña. Además, el gobierno de los Estados Unidos de América, mediante su política migratoria, debería enfatizar mucho más en los factores que impulsan a muchos jóvenes, aunque sea de manera ilegal, a buscar alternativas productivas lejos de su patria. La actual política migratoria norteamericana no constituye ninguna solución efectiva a la problemática. Mientras las deportaciones masivas hacen más compleja la situación en El Salvador, se prevé que el cierre de las fronteras va a desviar los flujos migratorios, pero no va a restringirlos.

Los gobiernos que apoyan a El Salvador mediante la cooperación internacional, deberían determinar las prioridades a nivel de asistencia netamente técnica como en la provisión de recursos financieros, en base de las necesidades de la misma población salvadoreña. Además, las agencias de cooperación deberían apoyar principalmente a la sociedad civil organizada y no destinar sus programas y recursos exclusivamente a instituciones estatales. Esto para que grandes sectores de la sociedad tengan las herramientas necesarias para impulsar cambios y decisiones, si el Gobierno omite cumplir sus funciones.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Aguilar, Jeannette y Lissette Miranda. “Entre la articulación y la competencia: las respuestas de la sociedad civil organizada a las pandillas en El Salvador,” en Cruz, José Miguel, ed. *Maras y pandillas en Centroamérica. Las respuestas de la sociedad civil organizada*. Vol. IV. San Salvador, El Salvador: UCA Editores, 2006.

Árman, Karin Sofia. *Encuentros en la Soledad. Un estudio sobre la juventud de Ilobasco*. Ilobasco, El Salvador: MOJE, 2006.

Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida “Las Dignas”, Centro para la Defensa del Consumidor (CDC), Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (IDHUCA), eds. *El Salvador por dentro*. San Salvador, El Salvador: mimeo, 2005.

Bellanger, Wendy. “La sociedad civil ante la violencia juvenil en Nicaragua,” en Cruz, José Miguel, ed. *Maras y pandillas en Centroamérica. Las respuestas de la sociedad civil organizada*. Vol. IV. San Salvador, El Salvador: UCA Editores, 2006.

Carranza, Marlon. “Políticas juveniles y rehabilitación de mareros en El Salvador,” en ERIC, IDIES, IUDOP, NITLAPAN, DIRINPRO. *Maras y pandillas en Centroamérica. Políticas juveniles y rehabilitación*. Vol. III. Managua, Nicaragua: UCA Publicaciones, 2004.

Carranza, Marlon. “Detención o muerte: Hacia donde van los “pandilleros” de El Salvador,” en Luke Downey, ed. *Ni guerra ni paz: comparaciones internacionales de niños y jóvenes en violencia armada organizada*. Rio de Janeiro, Brasil: Viveiro de Castro Editora, 2005.

Comisión Municipal de Concertación para la Ciudad de San Salvador y Alcaldía Municipal de San Salvador. *Herramientas y políticas para la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador*. San Salvador, El Salvador: mimeo, 2004.

Consejo Nacional de Seguridad Pública y Unión Europea. *ProJóvenes de El Salvador. SLV/B7-3100/99/0133. Plan Operativo Anual 2*. San Salvador, El Salvador: mimeo, 2005.

Cruz, José Miguel. “Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica.” *ECA* 685-686 (2005):1155-1182.

Cruz, José Miguel, ed. *Maras y pandillas en Centroamérica. Las respuestas de la sociedad civil organizada*. Vol. IV. San Salvador, El Salvador: UCA Editores, 2006.

Cruz, José Miguel y Marlon Carranza. “Pandillas y políticas públicas: el caso de El Salvador,” en Moro, Javier, ed. *Juventudes, Violencia y Exclusión: Desafíos para las Políticas Públicas*. Ciudad de Guatemala, Guatemala: MagnaTerra Editores, 2006.

Cruz, José Miguel, Marlon Carranza y María Santacruz Giralt. “El Salvador: espacios públicos, confianza

- interpersonal y pandillas,” en ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP. *Maras y pandillas en Centroamérica. Pandillas y capital social*. Vol. II. San Salvador, El Salvador: UCA Editores, 2004.
- Cruz, José Miguel y Luís Armando González. “Magnitud de la violencia en El Salvador.” *ECA* 588 (1997):953-966.
- Cruz, José Miguel y Nelson Portillo Peña. *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador. Más allá de la vida loca*. San Salvador, El Salvador: UCA Editores, 1998.
- Cruz, José Miguel y María Santacruz Giralt. *La victimización y la percepción de seguridad en El Salvador en 2004*. San Salvador, El Salvador: Ministerio de Gobernación y PNUD, 2005.
- Diario CoLatino. “La rehabilitación de los presos, el gran problema pendiente de El Salvador.” 18 de diciembre de 2006. [www.diariocolatino.com](http://www.diariocolatino.com).
- Diario El Mundo. “Reportan dos mil 614 homicidios en 8 meses.” 6 de octubre de 2006. [www.elmundo.com.sv](http://www.elmundo.com.sv).
- El Diario de Hoy. “Crean alianza contra las maras en C.A.” 5 de abril de 2006. [www.elsalvador.com](http://www.elsalvador.com).
- El Faro. “Arena cambia de manera radical la forma de afrontar la pobreza.” 7 de marzo de 2005. [http://www.elfaro.net/secciones/noticias/20050307/noticias1\\_20050307.asp](http://www.elfaro.net/secciones/noticias/20050307/noticias1_20050307.asp).
- ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP. *Maras y pandillas en Centroamérica*. Vol. I. Managua, Nicaragua: UCA Publicaciones, 2001.
- ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP. *Maras y pandillas en Centroamérica. Pandillas y capital social*. Vol. II. San Salvador, El Salvador: UCA Editores, 2004.
- ERIC, IDIES, IUDOP, NITLAPAN, DIRINPRO. *Maras y pandillas en Centroamérica. Políticas juveniles y rehabilitación*. Vol. III. Managua, Nicaragua: UCA Publicaciones, 2004.
- FESPAD. *Informe Anual Sobre Justicia Penal Juvenil, El Salvador, 2003*. San Salvador, El Salvador: FESPAD Ediciones, 2004.
- FESPAD. *Informe Anual Sobre Justicia Penal Juvenil, El Salvador, 2004*. San Salvador, El Salvador: FESPAD Ediciones, 2005.
- FESPAD. *Propuesta de Política Criminal y Seguridad Ciudadana para El Salvador*. San Salvador, El Salvador: FESPAD Ediciones, 2005.
- FESPAD. *Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador. Enero-agosto 2005*. San Salvador, El Salvador: FESPAD Ediciones, 2005.
- FESPAD-CECDH. *Políticas Públicas y Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador. Observatorio de las Políticas Públicas y los DESC*. San Salvador, El Salvador: FESPAD-CECDH, 2006.
- FLACSO Programa El Salvador. *Mapa de pobreza: política social y focalización*. Vol. I. San Salvador, El Salvador: FISDL, 2005.

- Fundación EDYTRA e Intercomunal Nor-Oriente. *Diagnóstico de las Comunidades Iberias y otras Aledañas*. San Salvador, El Salvador: mimeo, 2006.
- Fuentes, Patricia. Comunidad “Las Iberias”. *Documentos del Laboratorio del Habitat Popular*. San Salvador, El Salvador: Departamento de Organización del Espacio de la UCA.
- Gaborit, Mauricio. “Los círculos de la violencia: sociedad excluyente y pandillas.” *ECA* 685-686 (2005):1145-1154.
- IUDOP. *Normas culturales y actitudes sobre la violencia*. San Salvador, El Salvador: IUDOP, 1999.
- La Opinión Digital. “Temer a grupos de exterminio en El Salvador.” 17 de junio de 2006. [www.laopinion.com](http://www.laopinion.com).
- La Prensa Gráfica. “Escuchemos el clamor de la infancia.” 26 de agosto de 2006. [www.laprensagrafica.com](http://www.laprensagrafica.com).
- Ministerio de Educación. *Plan Nacional de Educación 2021. Fundamentos*. San Salvador, El Salvador: mimeo, 2005.
- Ministerio de Educación. *Plan Nacional de Educación 2021. Metas y políticas para construir el país que queremos*. San Salvador, El Salvador: mimeo, 2005.
- Misión Permanente de El Salvador ante las Naciones Unidas. *Asamblea General de las Naciones Unidas, 61º Período de Sesiones. Debate General. Intervención de su Excelencia Don Elías Antonio Saca González, Presidente de la República de El Salvador*. Nueva York, 19 de septiembre de 2006. <http://www.un.org/webcast/ga/61/pdfs/elsalvador-s.pdf>.
- MOJE. *Jóvenes Sedientos de Amor. Voces de Ilobasco*. San Salvador, El Salvador: Polígono Industrial Don Bosco, 1999.
- Moreno, Raúl. “Aterrizando la “globalización neoliberal” en El Salvador. Un análisis de sus impactos e implicaciones.” San Salvador, El Salvador: 2004.
- Moro, Javier, ed. *Juventudes, Violencia y Exclusión: Desafíos para las Políticas Públicas*. Ciudad de Guatemala, Guatemala: MagnaTerra Editores, 2006.
- Moser, Caroline y Ailsa Winton. “Violence in the Central American Region: Towards an Integrated Framework for Violence Reduction.” Working Paper 171. Londres, Reino Unido: Overseas Development Institute, 2002.
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano. El Salvador 2001*. San Salvador, El Salvador: PNUD, 2001.
- PNUD. *Indicadores sobre violencia en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: PNUD, 2002.
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano. El Salvador 2003. Desafíos y opciones en tiempos de globalización*. San Salvador, El Salvador: PNUD, 2003.

PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano. El Salvador 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones*. San Salvador, El Salvador: PNUD, 2005.

PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*. Nueva York, EEUU: PNUD, 2005.

Samayoa, Salvador. “La prevención social de la delincuencia como eje central de la seguridad pública.” En PNUD. *Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana*. San Salvador, El Salvador: PNUD, 2004.

Santacruz Giralt, María. “Creciendo en El Salvador: una mirada a la situación de la adolescencia y juventud en el país.” *ECA* 685-686 (2005):1079-1099.

Santacruz Giralt, María y Alberto Concha-Eastman. *Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas*. San Salvador, El Salvador: IUDOP & OPS, 2001.

Santacruz Giralt, María y Nelson Portillo Peña. *Agresores y agredidos. Factores de riesgo de la violencia juvenil en las escuelas*. San Salvador, El Salvador: IUDOP, 1999.

Savenije, Wim y María Antonieta Beltrán. *Compitiendo en Bravuras. Violencia Estudiantil en el Área Metropolitana de San Salvador*. San Salvador, El Salvador: FLACSO, 2005.

Secretaría de la Juventud. *Plan Nacional de Juventud 2005-2015*. San Salvador, El Salvador: mimeo, 2005.

Secretaría de la Juventud. *Plan Nacional de Juventud 2005-2015. Ejes de Acción*. San Salvador, El Salvador: mimeo, 2005.

Secretaría de la Juventud. *Estudios de Base Jóvenes 2005. Informe de Resultados de la Encuesta Nacional de Juventud*. San Salvador, El Salvador: mimeo, 2005.

Secretaría Técnica de la Presidencia y Coordinación Nacional del Área Social de la Presidencia. *Programa Social de Atención a las Familias en Extrema Pobreza de El Salvador Red Solidaria*. Documento Conceptual. San Salvador, El Salvador: mimeo, 2005.

Seligson, Mitchell, Miguel Cruz, y Ricardo Córdova. *Auditoría de la Democracia. El Salvador 1999*. San Salvador, El Salvador: Universidad de Pittsburg, IUDOP y FUNDAUNGO, 2000.

Seligson, Mitchell, Miguel Cruz, y Ricardo Córdova. *La cultura política de la democracia en El Salvador, 2004*. San Salvador, El Salvador: Vanderbilt University, IUDOP, FUNDAUNGO, ARD, Creative Associates International, 2005.

Smutt, Marcela y Jenny Lissette E. Miranda. *El Fenómeno de las Pandillas en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: UNICEF y FLACSO, 1998.

Wright, Alan. *Organised Crime*. Cullompton, Reino Unido: Willan Publishing, 2006.

## RELACIÓN DE ENTREVISTAS

---

Entrevista realizada al Lic. Jesús Aguilar, Director, *Central American Resource Center (CARECEN)*, San Salvador, 28 de marzo de 2006.

Entrevista realizada al Lic. Gerardo Alegría, Procurador Adjunto de Derechos Civiles e Individuales, *Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)*, San Salvador, 18 de abril de 2006.

Entrevista realizada al Lic. José Miguel Arévalo, Gerente, Unidad de Gestión y Cooperación, División de Proyección Social, *Alcaldía de Soyapango*, 20 de febrero de 2006.

Entrevista realizada a la Licda. Idalia Argueta, Coordinadora del *Programa Jóvenes en Riesgo, CRISPAZ*, San Salvador, 9 de mayo de 2006.

Entrevista realizada al Lic. Juan Carlos Barahona, Director de Comunicaciones de la Secretaria de la Juventud (SJ), San Salvador, 30 de enero de 2006.

Entrevista realizada a Licda. Blanca Flor Bonilla, Diputada por el Departamento de San Salvador y Vocal de la *Comisión legislativa de la Familia, la Mujer y la Niñez*, San Salvador, 30 de enero de 2006.

Entrevista realizada al Lic. Oscar Bonilla, Presidente del *Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)*, San Salvador, 31 de marzo de 2006.

Entrevista realizada al Lic. Freddy Bustamante, Director del Programa de Prevención y Reinserción Jóvenes en Riesgo Social, *Fundación San Andrés*, Colón, La Libertad, 2 de junio de 2006.

Entrevista realizada al Lic. Armando Echeverría, Gerente de Rehabilitación del *Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)*, 25 de enero de 2006.

Entrevista realizada al Lic. Mauricio Figueroa, Director, *Fundación Quetzalcoatl*, San Salvador, 25 de mayo de 2006.

Entrevista realizada al Ing. César Funes, *Secretario de la Juventud*, San Salvador, 30 de enero de 2006.

Entrevista realizada a la Licda. Ryna Garay, Directora Ejecutiva de la *Fundación Salvadoreña para la Promoción Social y el Desarrollo Económico (FUNSALPRODESE)*, San Salvador, 24 de mayo de 2006.

Entrevista realizada al Señor Guillermo García, Presidente, *Asociación de Ex Internos de El Salvador*, San Salvador, 5 de mayo de 2006.

Entrevista realizada a la Señora Alba América Guirola, Director, *Centro de Estudios de la Mujer “Norma Virginia Guirola de Herrera” (CEMUJER)*, San Salvador, 15 de febrero de 2006.

Entrevista realizada al Lic. Salvador Hernández, Director, *MOJE*, Ilobasco, 11 de julio de 2006.

Entrevista realizada a la Licda. Verónica Hill, Coordinadora del *Programa de Juventud, Departamento de Participación Ciudadana*, Alcaldía de San Salvador, San Salvador, 14 de junio de 2006.

Entrevista realizada al Lic. Jaime Juárez, Director, *Unidad de Gestión y Cooperación, División de Proyección Social*, Alcaldía de Soyapango, 3 de febrero de 2006.

Entrevista realizada a la Licda. Guadalupe Leiva Choriego, Coordinadora General de la *Fundación Salvadoreña Educación y Trabajo (EDYTRA)*, Polígono Industrial Don Bosco, San Salvador, 10 de mayo de 2006.

Entrevista realizada al Lic. Jaime Martínez, Coordinador de la *Oficina de la Justicia Juvenil*, Corte Suprema de Justicia, San Salvador, 15 de junio de 2006.

Entrevista realizada al Señor Moisés Martínez, Coordinador del Programa de Educación, *Nueva Generación XXI*, Mejicanos, 2 de mayo de 2006.

Entrevista realizada a la Licda. María Teresa de Mejía, Oficial de Legislación y Políticas Públicas, UNICEF El Salvador, San Salvador, 3 de febrero de 2006.

Entrevista realizada a la Licda. Morena de Melgar, Directora del Departamento de Reeducación y Medidas Alternativas, ISNA, San Salvador, 24 de mayo de 2006.

Entrevista realizada a la Licda. Lissette Miranda, Directora Nacional del Proyecto *ProJóvenes, Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)*, San Salvador, 12 de junio de 2006.

Entrevista realizada al Lic. Marlon Montoya, Director del *Proyecto Nehemías*, Amigos para Latinoamérica (AMILAT), San Salvador, 5 de julio de 2006.

Entrevista realizada al Padre José María Moratalla Sub Director del *Polígono Industrial Don Bosco*, San Salvador, 22 de junio de 2006.

Entrevista realizada al Lic. Raúl Moreno, Catedrático de Economía, Universidad de El Salvador, San Salvador, 26 de abril de 2006.

Entrevista realizada a la Dra. Carolina Paz Narváez, Catedrática de Salud Pública, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador, 25 de abril de 2006.

Entrevista realizada al Lic. Raúl Ramírez, Director del Área de Educación, *Polígono Industrial Don Bosco*, San Salvador, 26 de mayo de 2006.

Entrevista realizada al Lic. Romeo Ramos Amaya, Coordinador del Programa Social, *Proyecto 2000*, Arzobispado de San Salvador, San Salvador, 30 de marzo de 2006.

Entrevista realizada al Señor Antonio Rivera, Director, Casa Hogar, REMAR, San Salvador, 4 de mayo de 2006.



Entrevista realizada al Lic. Carlos Rivas, Pastor General, Tabernáculo Bautista de Avivamiento, San Bartolo, Ilopango, 6 de junio de 2006.

Entrevista realizada al Lic. Felipe Rivas, Director del CIDEP, San Salvador, 20 de abril de 2006.

Entrevista realizada al Señor Luís Ernesto Romero Gavidia, Director, Homies Unidos, San Salvador, 3 de julio de 2006.

Entrevista realizada a la Licda. Tránsito Ruano, Directora del Centro de Formación y Capacitación de la Vicaría Divino Salvador, San Salvador, 14 de febrero de 2006.

Entrevista realizada al Lic. Luís Enrique Salazar, Procurador Adjunto de la Niñez y la Juventud, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), San Salvador, 18 de abril de 2006.

Entrevista realizada a la Licda. Aída Luz Santos Mejía de Escobar, Jueza Primero de Ejecución de Medidas al Menor, San Salvador, 8 de mayo de 2006.

Entrevista realizada a la Licda. Lilian Vega, Catedrática de Economía, UCA, San Salvador, 2 de mayo de 2006.

Entrevista realizada al Señor Milton Vega, Técnico de Rehabilitación, *Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)*, San Salvador, 7 de abril de 2006.

Entrevista realizada al Dr. Jaime Roberto Villanova, Director de Centros Penales, Ministerio de Gobernación, San Salvador, 24 de abril de 2006.

apoyo de:



**Save the Children**  
**Suecia**