

Artículos

Juventud y políticas en El Salvador¹

Marlon Carranza²

Resumen

Este artículo describe la inversión económica y social que el Estado salvadoreño ha hecho sobre la juventud en los últimos años. Lo que se descubre es que el sistema de políticas del país no ha tenido un avance significativo en el desafío de crear políticas que favorezcan al sector juventud. El principal reto de cara al futuro es la creación de una institucionalidad pública eficaz y pertinente, que garantice que la juventud obtenga una cuota de poder definitiva en la sociedad, para que pueda garantizar la satisfacción de sus necesidades.

Introducción

En el mes de julio del año 2000, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Social (FUSADES) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizaron una conferencia llamada "La oportunidad demográfica y cómo aprovecharla: políticas económicas y sociales para un país joven". El Salvador, entonces, al igual que varios países de Latinoamérica en ese momento, se encontraba en una etapa de transición demográfica, situación que alertaba sobre el papel que los adultos jóvenes ten-

drían en las próximas décadas en lo relativo al desarrollo económico y social. A las puertas del nuevo milenio se llegó con la idea de que la juventud fuera el trampolín que impulsara las reformas económicas y sociales del país.

Del siguiente modo llegaron los jóvenes a la agenda política de los gobiernos centroamericanos: cronológicamente tarde (si se compara con otros países de Latinoamérica) y a través de un fuerte impulso por parte de los organismos financieros internacionales. Pero, ¿han llegado los jóvenes para que-

1. Este artículo es un avance de los resultados de la tercera fase de la investigación "Maras y pandillas en Centroamérica", realizada por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), en El Salvador, y financiada por la Misión de la Iglesia Sueca (SKM), como parte del proyecto MIS-IUDOP Investigaciones sobre violencia.
2. Analista del IUDOP.

darse? Eso todavía no se puede saber. Por ahora, a pesar de la existencia de un amplio sector social que respalda la idea de una reforma radical que ubique al joven salvadoreño en una mejor situación, a pesar de la conciencia de las elevadas tasas de población juvenil y, finalmente, a pesar de la influencia que este sector tiene en la vida pública, todavía éstos no han sido integrados al sistema político nacional, de manera que se corre el riesgo de convertirlos en sólo un requisito formal para la retórica política moderna.

El análisis que presentamos a continuación es una radiografía del momento actual. Descubre que el sistema de políticas públicas del país no ha tenido un avance significativo en el desafío de crear políticas que favorezcan al sector juventud. Algo sí se ha hecho, lo veremos más adelante, y algo se sigue haciendo, incluso hay nuevas propuestas, pero todavía no se apunta a un cambio efectivo en la estructura sociopolítica del país.

Este trabajo analizará los cambios que algunas instituciones públicas han tenido al enfrentar el reto de ubicar a los jóvenes en una mejor posición respecto a sí mismas. En concreto, exploraremos tres sectores: educación, trabajo y el sector justicia. Se escogieron éstos porque son, por lo que hemos estudiado, los sectores que más han desarrollado políticas que tienen que ver con la juventud en El Salvador. Esto, además, coincide con algunos estudios que consideran que el ambiente legislativo de los países latinoamericanos gira en torno de estas áreas³.

Habría que decir que, en la mayoría de los casos, no hemos hecho una diferenciación entre lo que es política explícita, es decir, "una declaración o documento emitido por un gobierno o una institución" y política implícita como "leyes, reglamentos u otras directivas que no son emitidos con el objeto directo de influir", pero que tiene el efecto de hacerlo así (Rodríguez-García, 1995). Más bien vamos a mantener una definición amplia. Entendemos por política como la guía o declaración de ideales establecidos para alcanzar objetivos.

1. Juventud y presupuesto nacional

Un tema que involucra a varias instituciones del Estado y que, al mismo tiempo, es un indicador de la prioridad que los jóvenes tienen en el sistema público, es el presupuesto de la nación⁴. Lo que a continuación describimos es la configuración del presupuesto de la nación para el año 2003. La intención es dar una idea de la inversión estatal en los jóvenes.

El Presupuesto General de la nación para el año 2003 ascendió a 2,486.7 millones de dólares. Por representar esa cantidad un monto menor al aprobado en el año 2002 (que fue 2,504.1 millones de dólares), el presupuesto de este año se convierte en la primera reducción presupuestaria importante en los últimos 35 años, lo que condiciona el uso que se pueda hacer del mismo.

El presupuesto nacional se distribuye en seis áreas de gestión, creadas por el Ministerio de Hacienda, en donde se agrupan todas las instituciones del Estado. En los últimos años, la mayor parte del presupuesto se ha destinado para el área "desarrollo social", que obtuvo en los años 1999, 2002 y 2003, respectivamente, el 36.2, el 41.3 y el 45.7 por ciento del dinero del presupuesto total. Lo anterior podría hacernos pensar que se ha favorecido a este sector con los años, sin embargo, eso no es del todo cierto porque, desde el año 2001, "desarrollo social" incluyó una parte de la transferencia que hacía el gobierno central al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y al Instituto Nacional de Pensiones (INPEP), lo que trajo la reducción de lo destinado para otras instituciones. En el año 2002, FUSADES hizo el cálculo de restar el dinero de las transferencias (ISSS y Pensiones) del presupuesto total para el "desarrollo social", lo que se obtuvo fue el porcentaje real para ese año, que ascendió a 35.9 por ciento, es decir, menos que en el año 1999.

En el año 2003, el presupuesto dirigido a la gestión social se redistribuyó del siguiente modo: Educación obtuvo la mayor parte con el 42.6 por ciento del total en esa área (en 2002 fue de 44 por cien-

3. OPS, *El ambiente legislativo para la salud de los adolescentes en América Latina y el Caribe*, Washington D. C., junio, 1999.
4. La información sobre presupuestos se obtuvo de FUSADES, "Presupuesto destinado para el desarrollo social en el ejercicio fiscal 2002", *Boletín Informativo* 191; y de la página web del Ministerio de Hacienda.

to), seguido por el rubro de transferencias a municipalidades, FISDL, ISSS, Fondo Lisiados y otros, que representó el 33.2 por ciento (en el año 2002 fue de 28.8 por ciento); y finalmente el sector Salud y Asistencia Social con el 21.2 por ciento (en el 2002 fue de 22.3 por ciento).

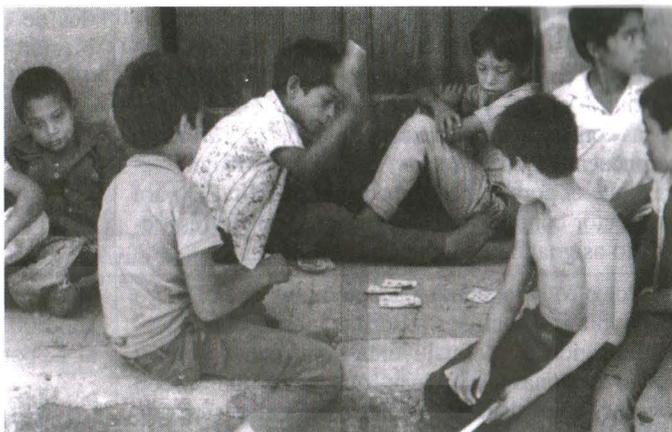
La primera constatación importante en el análisis del presupuesto nacional, es que no existe, en el área de gestión social (y en ningún otra área), ningún rubro que en sí mismo vaya dirigido al sector juventud. La única institución del Estado que por su naturaleza se acercaría a apoyar a este sector es el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor (ISPM⁵). Su presupuesto se asigna como parte del destino de gasto que la presidencia de la república hace al rubro de "apoyo a instituciones adscritas", que son contribuciones del ejecutivo para algunas instituciones de proyección social. En el 2003, el ISPM recibió la cantidad de 12.4 millones de dólares, que representa el 0.5 por ciento del presupuesto total de la nación. Lo asignado sostiene las 703 plazas que afirman tener, de donde, sólo en salarios, se gastarían 3,447,795 dólares al año; el resto del dinero se usa para la ejecución de los planes de trabajo acordes con los objetivos de la institución.

El objetivo del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor es:

fortalecer la atención integral de la niñez y adolescencia, con énfasis en aquellas situaciones de riesgo y exclusión social, con el objeto de facilitar la reinserción familiar y social. Consolidar el proceso de participación de los gobiernos locales, comunidades, municipalidades e instituciones de la sociedad civil en la atención y protección a la niñez y adolescencia. Desarrollar campañas de sensibilización social sobre los derechos de la niñez y adolescencia enfatizando el papel rector de la Institución.

Ley de Presupuesto, 2003

Lo anterior evidencia que lo asignado en el presupuesto de la nación para el Instituto Salvadoreño



de Protección al Menor no refleja las amplias prestaciones de trabajo que indican sus objetivos. Parte del problema es que asumen la defensa de los "menores", que implica trabajar con dos grupos bastante amplios y diferentes: la niñez y la adolescencia. En ese sentido, tampoco sería un proyecto para la juventud, ya que esto implicaría la atención de personas hasta los 25 años, según definiciones internacionales.

Para matizar, el Estado podría argumentar que, aunque efectivamente no existe ninguna institución estatal que atienda "específicamente" al sector juventud, sí existen otras instituciones que, por el tipo de servicio que ofrecen al país, garantizan la inclusión del joven en el sistema de políticas públicas. Por ejemplo, el Ministerio de Educación, con una inversión 142 veces mayor al ISPM, podría ser el órgano desde el cual se busca atender ampliamente al sector juventud. Sin embargo, esto tampoco se cumple del todo.

El MINED se financia con lo asignado por el presupuesto y con recursos externos que incluyen préstamos o donaciones. En el año 2003, el 83.3 por ciento fue financiado con recursos del presupuesto, lo cual significó un monto de 484.5 millones de dólares. El Ministerio calculó sus gastos del año del siguiente modo: la mayoría, el 52.2 por ciento, fue asignado para educación primaria; el 19 por ciento para la modernización y reforma de infraestructura educativa, el 7.8 por ciento para el rubro "Apoyo a Instituciones Adscritas y otras

5. Varios documentos oficiales y notas de prensa han anunciado que el ISPM pasó a llamarse Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA), en las siguientes líneas mantenemos el primer nombre ya que así aparece en la Ley del Presupuesto de la República del año 2003.

entidades”, el 6.6 por ciento para educación parvularia, y el 5.8 por ciento para educación secundaria. Si consideramos que el grupo denominado juventud, al que vamos a reconocer como las personas comprendidas entre las edades de 15 y 24 años, se encuentran en el sector “Educación Media”, vemos que el porcentaje asignado por el MINED para ese sector contrasta y es desproporcionado respecto a lo asignado para educación primaria.

Por otro lado, aunque aceptáramos que el rubro “Apoyo a instituciones adscritas y otras entidades” está dirigido al sector juventud, ya que incluye el apoyo a algunas instituciones que tienen que ver con jóvenes, como la Universidad Nacional y cerca de otras 30 instituciones educativas (entre ellas varias universidades en todo el país y otras instituciones como FUNDASALVA y la Asociación Scout de El Salvador), lo asignado estaría todavía lejos de llegar al nivel de apoyo que tiene la educación primaria.

De lo anterior podemos decir que el presupuesto del MINED no puede ofrecer al sector juventud la cobertura total de su derecho a la educación y, por lo tanto, es falso que en el área de “Desarrollo Social” existe un apoyo decidido para la juventud a través de este ministerio. Tampoco lo podría hacer el ISPM, ya que ni su presupuesto ni su estructura pueden enfrentar el reto que implica la atención del sector juventud.

2. Situación laboral de la juventud

2.1. El problema del empleo en El Salvador

El comunicado de prensa del 24 de enero del 2003 de la Organización Internacional del Trabajo afirma, a través del director general de la OIT, Juan Somavia, que la situación del empleo en el mundo “se está deteriorando a pasos agigantados”⁶. El informe confirma que el desempleo aumentó en 20 millones desde el año 2000 y que los más afecta-

dos de esta situación fueron las mujeres y la población joven.

Añade que si bien el desempleo creció en todo el mundo debido a la desaceleración de la actividad económica mundial y a la situación después del 11 de septiembre, América Latina y el Caribe fueron los más afectados, alcanzando el desempleo un nivel sin precedentes de casi el 10 por ciento de la PEA. Al mismo tiempo esta situación afectó al 16 por ciento de los trabajadores jóvenes del año 2001, lo que supone un aumento con respecto al 12 por ciento que se había registrado en 1997.

Los datos con que la OIT plantea las perspectivas laborales para los jóvenes de América Latina coinciden en buena medida con las cifras de empleo proyectadas para El Salvador. Por ejemplo, INSAFORP (Instituto Salvadoreño de Formación Profesional), en un estudio sobre el empleo y la juventud urbana, afirmó que éstos llegan a tener “tasas de desocupación abierta que casi duplican la existente en el nivel nacional”⁷.

[...] lo asignado en el presupuesto de la nación para el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor no refleja las amplias pretensiones de trabajo que indican sus objetivos. Parte del problema es que asumen la defensa de los “menores”, que implica trabajar con dos grupos bastante amplios y diferentes: la niñez y la adolescencia.

El estudio de INSAFORP considera, además, que la explicación de los altos índices de desempleo juvenil se relaciona con la transformación que ha tenido el modelo económico del país en los últimos años. El cambio ha provocado mucho desequilibrio en el mercado laboral; se abren puestos de trabajo, se cierran otros, no hay estabilidad, ni armonía del sistema económico. Para tener una idea de esas transformaciones, presentamos el Cuadro 1.

En el Cuadro 1 vemos cómo los sectores económicos han tenido, durante la última década, fuertes oscilaciones en sus tasas de crecimiento. De todos, el sector agropecuario es el que registra porcentajes más bajos, marcando en algunos años incluso tendencias negativas. Es aquí donde vemos el principal cambio del modelo económico del país: en que el sector agrícola, que en la década de los

6. OIT, Informe *Tendencias mundiales del empleo*.

7. INSAFORP, *Jóvenes y mercado de trabajo urbano en El Salvador*, San Salvador, 2002.

Cuadro 1
Tasas de crecimiento del PIB por sectores
(A precios constantes de 1990)

Concepto	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PIB (En millones de dólares)	5,955	6,945	8,095	9,501	10,316	11,135	11,989	12,467
Tasas de crecimiento	7.5	7.4	6.1	6.4	1.7	4.2	3.5	3.5
<i>Tasa de crecimiento por sectores</i>								
Agropecuario	8.0	-1.4	-2.4	4.5	1.3	0.4	-0.7	6.6
Industria manufactura	9.9	8.3	7.4	6.9	1.7	8.0	6.6	3.7
Construcción	6.4	8.3	11.5	6.1	2.7	6.2	8.5	0.8
Comercio, restaurantes y hoteles	11.5	6.5	8.6	9.9	0.4	2.9	4.0	2.1
Bancos, seguros y otros	21.4	10.7	20.2	16.4	2.7	12.6	9.6	13.3
Otros	2.7	2.8	3.9	4.3	2.4	4.1	2.5	2.8

Fuente: Banco Central de Reserva, Revista Trimestral, septiembre, 2000.

setenta aportó hasta el 25 por ciento del PIB de la economía del país, ahora tenga una reducción tan sensible.

El modelo económico que se impuso en el período 1990-1999 fue, según datos de la EHPM⁸, aquel caracterizado por tener un sector financiero bastante dinámico, con una tasa de crecimiento promedio del 13.6 por ciento; seguidamente, los sectores comercio y manufactura se mantuvieron con tasas de crecimiento similares entre sí (5.65 y 5.34 por ciento, respectivamente), y, por último, el sector agrícola obtuvo solo 1.92 por ciento del crecimiento anual.

En resumen, el nuevo modelo económico es el reflejo de lo que algunos llaman la *terciarización de la economía*, significando que "la base sobre la que [descansa] el crecimiento de la economía [es] el sector terciario (comercio y servicios)"⁹. Según el Banco Central de Reserva, para noviembre de 2000 se calculaba que las actividades comerciales y de servicios representaban el 63 por ciento del PIB del país, seguido de la industria con el 21 por ciento, y, finalmente, el sector agropecuario con únicamente el 13 por ciento¹⁰.

2.2. Juventud y empleo

Analicemos ahora cómo se involucra el sector juventud en toda la estructura económica del país.

Por los datos de la EHPM de 1999, pudimos conocer que el sector juventud (considerado como el grupo comprendido por personas entre las edades de 15 y 24 años) representaba el 25.9 por ciento de toda la PEA del país, transformándose esa cifra a 23 por ciento para la PEA urbana y a 30.7 por ciento para la PEA del sector rural. Con lo anterior podemos darnos cuenta de que el sector juventud tiene una alta oferta de trabajo para la sociedad salvadoreña.

De la misma fuente, podemos analizar el tipo de actividad económica que involucró a los jóvenes en 1999. Para aquellos trabajadores entre las edades de 15 y 19 años vemos que la principal fuente de ocupación fue la agricultura y la ganadería, con el 34.1 por ciento de los jóvenes en ese grupo; en segundo lugar se encontró el comercio con el 23.2 por ciento y, finalmente, la industria y manufactura con el 18.3 por ciento. Llama fuertemente la atención que a nivel nacional la mayor parte de los jóvenes de este grupo participen de las actividades agrícolas y ganaderas, aun cuando sea este sector el que ha tenido una seria disminución de sus puestos de trabajo.

En cambio, en el grupo de jóvenes entre 20 y 24 años, la agricultura y ganadería dejan de ser la principal fuente de ocupación, ya que sólo aglutina al 16.5 por ciento de los jóvenes de este grupo.

8. DIGESTYC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Ministerio de Economía, San Salvador, 1990-1999.

9. INSAFORP, *op. cit.*

10. Banco Central de Reserva, *Boletín Estadístico Mensual*, noviembre, San Salvador, 2000.

Son, entonces, la industria y la manufactura con el 24.9 por ciento y el comercio con el 23.9 por ciento los que pasan a ser las principales fuentes de empleo. Si comparamos la tendencia de ambos grupos etáreos, en lo que tiene que ver con el tipo de ocupación que realizan, notamos que existe una discontinuidad bastante marcada. Los datos muestran el abandono por parte de los jóvenes de las actividades agrícolas y ganaderas al llegar a la mayoría de edad.

Sin embargo, el abandono de las actividades agrícolas no implica necesariamente su reincorporación a otras actividades laborales. De acuerdo con los datos obtenidos en 1999, el 30 por ciento de los jóvenes en el grupo 15 y 19 años declararon que su última ocupación antes de llegar a la categoría "desocupado" fue la agricultura y ganadería. En cambio, en el siguiente grupo de 20 a 24 años fue la industria y la manufactura con el 19.8 por ciento, seguido muy de cerca por la agricultura con el 17.1 por ciento. En cualquiera de los casos, la agricultura sería, en términos generales, la actividad económica que produce más jóvenes desocupados.

En resumen, el país cuenta con abundante mano de obra; sin embargo, el sistema económico inestable hace que la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo sea difícil, y genera altas tasas de desempleo juvenil, especialmente de jóvenes que provienen de los sectores rurales del país.

Cuadro 2
Tasa de desempleo juvenil en El Salvador

Año	Tasa anuales en sector de 15 a 24 años
1990	19.3
1991	14.6
1992	14.3
1993	14.4
1994	13.5
1995	13.3
1996	13.1
1997	14.6
1998	15.0
1999	16.4

Fuente: Elaboración CEPAL. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe (1999).

11. La tasa de desempleo nacional para ese año es del 7 por ciento.

12. Decreto Legislativo No. 682, del 19 de abril de 1996, publicado en el *Diario Oficial*, el 3 de mayo de 1996, Tomo 331, No. 81.

Es por eso que no sorprende la conclusión a la que llega el informe de EHPM de 1999, el cual afirma que:

... la población joven, PEA menor de 25 años de edad sigue siendo el grupo etáreo más afectado por el desempleo abierto. En efecto, la tasa de desempleo de dicho grupo es de 11.6 por ciento. En el área urbana, ésta todavía es mayor, llegando al nivel de 13.5 por ciento, lo cual prácticamente duplica al promedio nacional¹¹.

Faltaría, para hacer un análisis económico más completo, considerar el involucramiento de los jóvenes en las tasas de subempleo visible (la población que trabaja menos horas que las legalmente establecidas) e invisible (población que percibe salarios inferiores al mínimo vigente). Baste con mencionar que, en 1999, la tasa general de subempleo ascendió al 31.9 por ciento, según la EHPM.

2.3. El Ministerio de Trabajo y la juventud

Según la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social¹², aprobada por la Asamblea legislativa en el año 1996, el Ministerio de Trabajo y de Previsión Social tiene como uno de sus fines y función específica "Promover el empleo y la formación profesional de los recursos humanos, asistir y controlar los flujos migratorios laborales", por eso le corresponde "formular, ejecutar y supervisar la política sociolaboral del país", que incluye el diseño de las "políticas de empleo".

Dentro del Ministerio, la Dirección encargada de cumplir esta función es, por ley, la Dirección General de Previsión Social. Entre sus funciones se pueden citar las siguientes:

Promover, orientar y evaluar los recursos humanos y el empleo; contribuir al establecimiento de la política nacional de empleo y salarios e impulsar los programas y proyectos de promoción de empleo dirigidos a la población en general y a los grupos con dificultades especiales de inserción, como discapacitados, personas de edad avanzada, cesantes de tiempo prolongado, jóvenes que buscan su primer empleo, y otros que por su naturaleza le compete.

Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social.

La Dirección General de Previsión Social debe, por ley, ofrecer el servicio gratuito de colocación de los trabajadores (especialmente si estos son jóvenes), a través del *Departamento de Gestión del Empleo*. Para facilitar su servicio, ha creado en su interior tres secciones, que cumplen funciones diferentes: una resuelve los problemas propios de ocupación, otra hace la evaluación de los puestos de trabajo y la última atiende a los trabajadores migrantes. Al mismo tiempo, este departamento debe controlar que las agencias privadas de colocación no engañen a los interesados en conseguir un empleo, ya que esto incurriría en una multa.

Aun con esa estructura, el Ministerio no ha desarrollado una política concreta y eficaz que vaya dirigida a reducir los altos índices de desempleo juvenil en El Salvador. La única iniciativa fue la creación de lo que el Ministerio llama la "Bolsa de Trabajo" que pretende ser un espacio donde las demandas y ofertas en el mercado de empleo puedan ser resueltas. Sin embargo, esta iniciativa no es sólo para los jóvenes, y tampoco es una estrategia que halla tenido impacto a nivel nacional.

Dentro de las Instituciones adscritas al Ministerio de Trabajo se encuentra el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP), que tiene como objetivo "satisfacer las necesidades de recursos humanos calificados que requiere el desarrollo económico y social del país..."¹³. A través de la Formación Profesional, entendida como "toda acción o programa, público y privado, diseñado para la capacitación en oficios y técnicas, que proporcione o incremente los conocimientos, aptitudes y habilidades prácticas ocupacionales necesarias para el desempeño de labores productivas, en función del desarrollo socioeconómico del país y de la dignificación de la persona", se regula la formación complementaria en los sectores agropecuarios, industrial, comercial, de servicios, agroin-

dustrial y otros, para, finalmente, incorporar a esta población en el mercado de trabajo nacional.

En los últimos años, INSAFORP ha desarrollado algunas investigaciones sobre el desempleo juvenil en El Salvador. Estas han ayudado a dar un diagnóstico y a sugerir la formulación de una serie de políticas que ayuden a mejorar el acceso de los jóvenes al mercado laboral¹⁴. En el estudio sobre

[...] el país cuenta con abundante mano de obra; sin embargo, el sistema económico inestable hace que la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo sea difícil, y genera altas tasas de desempleo juvenil, especialmente de jóvenes que provienen de los sectores rurales del país.

empleo y juventud urbana se parte de tres presupuestos que dan el marco general de la problemática el desempleo en El Salvador, de las que basa para hacer sus sugerencias finales.

1. El primero es que "el sistema económico no está generando suficientes fuentes de empleo, como para satisfacer un alto porcentaje de la oferta de

trabajo". La razón que dan para esto es que, por la terciarización de la economía, el sistema económico descansa "sobre una enorme cantidad de pequeñas y microunidades económicas poco aptas para expandirse como generadoras de puestos de trabajo"(p. 43).

2. La segunda afirmación importante de la investigación de INSAFORP es que "los jóvenes requieren de una atención específica como grupo social vulnerable y de importancia estratégica para el desarrollo económico y social de la nación" (p. 10). Es por eso que el documento sugiere diseñar un sistema innovador del mercado laboral que busque la incorporación inmediata de los jóvenes salvadoreños, y donde se articule el aparato productivo local y la oferta de educación y formación laboral.

3. Y, finalmente, la investigación afirma que "Los jóvenes como grupo social requieren de una atención coordinada por parte de las instituciones nacionales correspondientes, que hagan posible una atención cada vez más integral de sus necesidades para lograr una adecuada inserción

13. Decreto Legislativo No. 554, del 2 de junio de 1993, publicado en el *Diario Oficial*, el 29 de julio de 1993, Tomo 320, No. 143.

14. INSAFORP, *op. cit.*

laboral” (p. 10). Es por eso que en sus recomendaciones de políticas laborales se sugiere la creación de una Red Interinstitucional a favor de la formación e inserción laboral de los jóvenes salvadoreños, donde tendrían que involucrarse los Ministerios de Salud, Educación, Economía, etc., junto con otras instituciones como las universidades e inversores extranjeros.

Las sugerencias del informe de INSAFORP son bastante meritorias; sin embargo, adolecen de una serie de limitaciones. La primera de ellas es que sus estudios se han centrado solamente en los jóvenes urbanos, dejando afuera el estudio de los jóvenes del sector rural del país. Esta es una limitación seria, ya que, por los datos sociodemográficos que vimos en la primera parte de este informe, un buen sector de ellos serán quienes pasarán a engrosar las largas filas del grupo de jóvenes desocupados en el país. Un proyecto que busque reducir los niveles de desempleo juvenil no puede ignorar la masa de jóvenes rurales destinados a la desocupación.

En segundo lugar, las sugerencias de INSAFORP son bastante genéricas y poco concretas. Por ejemplo, aunque menciona una Red Interinstitucional, no responde a la pregunta de quién debe coordinar esa red; ¿son ellos mismos?, ¿otro ministerio del órgano ejecutivo de la nación?, ¿o es necesaria la creación de una nueva instancia coordinadora? La pregunta no tiene sólo una finalidad práctica, ya que cada institución tiene posibilidades concretas que permiten que exista un mejor y más adecuado tratamiento del problema del empleo juvenil.

Finalmente, la investigación no explica cómo se puede diseñar un nuevo sistema de innovación del mercado laboral. Especialmente si ese sistema también está influenciado por la economía internacional. En otras palabras, si la raíz del problema del desempleo es el sistema económico establecido, entonces, ¿cómo se puede transformar ese sistema de modo que genere más y mejores fuentes de trabajo para los jóvenes?

Mientras no se contesten las preguntas que el informe de INSAFORP deja pendientes, se darán algunas soluciones al problema del desempleo juvenil, pero estas no tocarán la raíz de la problemá-

tica. Por ejemplo, existen empresas privadas cuyo trabajo es reclutar personal para trabajar en empresas del sector privado o público. Una de sus estrategias es crear relaciones con instituciones educativas para agilizar, en ciertas ocasiones, la colocación de jóvenes profesionales. Sin embargo, ellos mismos reconocen que tienen un alcance limitado, ya que favorecen sólo a un sector pequeño de empresarios en zonas urbanas del área metropolitana y en trabajos del sector formal.

Si el problema fundamental es que no existen suficientes fuentes de empleo para la mayoría de la población joven del país, los esfuerzos de INSAFORP, que tiene la función de la capacitación de un personal técnico calificado, tendrá serias limitaciones, ya que finalmente la población formada no podrá ser incorporada en el mercado laboral. El mayor reto en ese sentido es la reactivación económica y la generación de empleos productivos y a gran escala para jóvenes.

3. Juventud y educación

Según el *Informe de Progreso Educativo: El Salvador 2002*¹⁵, del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe¹⁶, El Salvador se encuentra todavía entre las naciones de la región que presentan altas tasas generales de analfabetismo (17.5 por ciento), bajas tasas de escolaridad básica y media, y una inversión económica en educación menor al promedio de los países de la región.

De cara a los retos que afectan a la población juvenil, el informe indica que los principales desafíos de la educación se encuentran en: universalizar las oportunidades de educación básica (de 1° a 9° grado) y, al mismo tiempo, proveer a la población joven de educación media.

En concreto, la educación básica debe encarar el reto de elevar las *tasas brutas de escolaridad de 7° a 9° grados*, en todo el país, ya que éstas eran, en el año 2000, del 70 por ciento. Esto significa que de todos los adolescentes del país entre 13 y 15 años, había un 30 por ciento que no estudiaba. Si descomponemos la tasa bruta de escolaridad por sector geográfico, descubrimos que en el sector urbano la cifra asciende hasta el 87 por ciento, pero

15. PREAL/ALFA, *Informe del progreso educativo: El Salvador 2002*, septiembre, 2002.

16. Otros documentos de PREAL, “Mañana es muy tarde” (2000); “El futuro está en juego” (1998); “Quedándonos atrás. Informe sobre el progreso educativo en América Latina” (2001).

para el sector rural sólo alcanza al 53 por ciento de los jóvenes en esas edades. Nuevamente el sector rural es el más afectado de esta situación.

Para la educación media, los retos son todavía mayores. A nivel nacional, la tasa bruta de escolaridad para ese mismo año fue del 49 por ciento, indicando que, de todos los adolescentes del país comprendidos entre las edades de 16 a 17 años, sólo la mitad están en bachillerato. Nuevamente, si analizamos el dato por sector geográfico de origen, observamos que el sector rural tiene una deficiencia mayor al obtener sólo el 27 por ciento, cifra muy por debajo del 68 por ciento obtenido para el sector urbano. El dato no puede ser más asombroso para el sector rural, ya que de cada 10 jóvenes entre esas edades, sólo cerca de 3 estudian educación media.

Otro dato revelador del informe es el resultado de las *tasas netas de escolarización*, que calcula la cantidad de personas que, según su edad, se encuentran en el nivel educativo que corresponde. Para El Salvador, la tasa neta de escolarización para educación media es del 23 por ciento, una de las más bajas de América Latina. Lo cual nos indica que, de todos los jóvenes inscritos para estudiar y que además tienen entre 16 y 18 años, sólo uno de cada cuatro estudia bachillerato, y los otros cursan grados menores. Lo anterior se explica porque muchos niños empiezan tarde a estudiar, por los niveles de deserción, o incluso por la repetición de grados.

Pero si la cobertura y participación de los estudiantes en la educación media es un gran desafío, no deja de ser preocupante también la calidad y los logros académicos. Desde 1997, el Ministerio de Educación realiza, al finalizar el bachillerato, la Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media (PAES), con el objetivo de calcular los logros educacionales, a partir de la evaluación de cuatro asignaturas básicas. Los resultados han sido deficientes. En promedio, los alumnos obtienen calificaciones por debajo de la nota 6, que es el mínimo exigido para aprobar.

Hay intentos de reflexión por parte de los profesores y directores de los centros educativos sobre el porqué de estos resultados¹⁷; sin embargo, las sugerencias y transformaciones que se podrían desprender de ellas todavía no se traducen en cambios importantes dentro de los centros educativos.

Como el mismo informe añade, si se quiere tener una fuerza laboral preparada para enfrentar los retos de la globalización, será necesario hacer una apuesta decidida por el mejoramiento de la cobertura y oportunidades de educación media para la juventud. Por lo que, en el futuro, será importante profundizar la reforma educativa iniciada en los años noventa, que ampliaron el acceso a la educación y mejoraron la calidad de los servicios.

3.1. El Ministerio de Educación y la Organización Iberoamericana de la Juventud

En el tema de Juventud y políticas públicas han tenido mucha influencia las organizaciones internacionales. El Ministerio de Educación, por ejemplo, ha mantenido una relación muy estrecha con la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ). Vale la pena profundizar esta relación, no sólo por-



17. MINED, Resultado de la PAES. La Opinión de maestros y Directores. San Salvador, 2000.

que el MINED es, por parte de El Salvador y a través del Sr. Rolando Marín, la Institución oficialmente nombrada como miembro de la OIJ, sino porque, además, a través de la Organización Iberoamericana de la Juventud se han planificado una serie de actividades para el año 2003.

La OIJ es una institución que se constituyó formalmente en 1992 con ocasión de la VI Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Juventud, como resultado de la firma de un "Acuerdo de Cooperación" entre los países de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). En 1996, la Organización Iberoamericana de la Juventud adquiriría la categoría de organismo internacional autónomo con personería jurídica propia, creada para promover el diálogo, la concertación y la cooperación en materia de juventud entre los países iberoamericanos. La Organización Iberoamericana de la Juventud está integrada por 21 organismos oficiales de juventud, dentro de los cuales se encuentra El Salvador, a través del Ministerio de Educación.

Uno de los proyectos emblemáticos de la Organización Iberoamericana de la Juventud ha sido el Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina (PRADJAL 1995-2000), que pretendía tres cosas. Primero, implementar procesos y acciones institucionales orientados hacia la promoción de la condición ciudadana de los jóvenes; también la construcción de políticas públicas de juventud sobre la base de la intersectorialidad y la institucionalización, y finalmente cualificar los dispositivos institucionales de juventud mediante un ejercicio más activo de la OIJ. Para el desarrollo de dicho programa se desarrollaron tres componentes en el plan operativo. El componente "A" pretendía incrementar el conoci-

miento de la situación de la juventud en la región; el componente "B" pretendía fortalecer la institucionalidad competente en materia de juventud; y el componente "C" buscaba sensibilizar a los diversos actores sociales y políticos. Centroamérica fue incluida dentro del componente "B", en un programa llamado Fortalecimiento Institucional en Centroamérica.

Dicha experiencia se desarrolló con la ayuda de la Unión Europea, durante el 10 de marzo de 1997 y el 31 de marzo de 1998. Las actividades consistieron en, primero, la realización de un diagnóstico de la capacidad institucional de los organismos oficiales de juventud; y segundo, en la implementación, de acuerdo con la información producida, de una intervención formativa y de apoyo técnico.

Según el informe final de PRADJAL¹⁸, en El Salvador se realizó un "diagnóstico de la situación institucional de la Coordinación de Juventud de El Salvador". Hay que detenerse en este punto, ya que: esta es la primera vez que se reco-

noce la existencia de un organismo oficial de juventud en el país. Además se le da un nombre concreto. El problema es que oficialmente no ha existido ninguna institución que pretenda coordinar todas las políticas que tengan que ver con el tema de juventud. Entonces, ¿cuál es la naturaleza de la "coordinación de juventud"? El informe no aclara su procedencia, pero suponemos que fue una comisión *ad hoc* creada a partir del Ministerio de Educación.

Por otro lado, aunque el informe reconoce esa "Coordinación de Juventud", también señala la existencia de una oferta amplia de otros programas, los cuales tienen una cobertura variable y son ejecutados por diferentes organismos o entidades. En-

Según el Informe de Progreso Educativo: El Salvador 2002, del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, El Salvador se encuentra todavía entre las naciones de la región que presentan altas tasas generales de analfabetismo (17.5 por ciento), bajas tasas de escolaridad básica y media, y una inversión económica en educación menor al promedio de los países de la región.

18. Organización Iberoamericana de la Juventud, Informe Final PRADJAL 1995-2000, p. 28.

tre ellos se mencionan: programas de liderazgo juvenil, campamentos escolares, juegos deportivos estudiantiles, etc.

Lo mismo pasa con la institucionalidad pública. El informe reconoce no una institución responsable del tema juvenil, sino cuatro, donde todas tendrían la responsabilidad del diseño, la gestión y supervisión de las políticas dirigidas a los jóvenes en El Salvador. Estas son las siguientes.

- a. **La Coordinación Nacional de Educación Física, Juventud y Deportes**, dependiente de la *Dirección Nacional de Educación del Ministerio de Educación*. Inició sus actividades en 1968. La Institución establece la normativa, desarrollo y seguimiento a los programas, proyectos y acciones a través de personal de Educación Física distribuido a nivel nacional. No ejecuta directamente las acciones, toda vez que se han establecido coordinaciones especializadas con el fin de implementarlas a escala nacional o experimentar con proyectos pilotos.
- b. **El Instituto Salvadoreño de Protección al Menor (ISPM)**, creado en 1991, el cual depende de la *Secretaría Nacional de la Familia*. A partir de 1994 "asume la responsabilidad del tema juvenil, ejecutando desde entonces acciones directamente con la juventud".
- c. **Instituto Nacional de los Deportes (INDES)**, que es dependiente del Ministerio de la Presidencia. Tiene como función principal establecer y ejecutar la Política Nacional de los Deportes. Inició sus actividades en 1980, asumiendo responsabilidades en materias juveniles en 1996.
- d. **Procuraduría General de la República**, que es el organismo encargado de la defensa de adolescentes en conflicto con la ley, que no hayan nombrado o no puedan nombrar un defensor de confianza.

En conclusión, el informe final de PRADJAL ha sido útil para ver cómo El Salvador se proyecta a nivel internacional en el tema de la juventud. En primer lugar, vemos que es positivo que el país participe de una organización internacional que promueva el desarrollo de políticas a favor de la juventud. Sin embargo, lo curioso es que lo haga a través del Ministerio de Educación, ya que el mismo informe de la Organización Iberoamericana de la Juventud

reconoce que es el ISPM quien "asume la responsabilidad del tema juvenil en El Salvador". Por eso, podemos afirmar que hace falta claridad sobre qué institucionalidad del Estado debe asumir la responsabilidad de coordinar ese trabajo.

3.2. La Dirección de Juventud del Ministerio de Educación

Otro proyecto de la Organización Iberoamericana de la Juventud, ejecutado de febrero de 2001 a enero de 2002, es el Proyecto de Desarrollo Institucional de los Organismos Oficiales de Juventud en Centroamérica, también denominado programa DINO. Dicho proyecto se realizó con el valioso apoyo de la Fundación Ford, cuya primera parte (DINO I) se desarrolló en Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, y tuvo como objetivo potenciar la capacidad técnica y operativa de los Organismos Oficiales de Juventud para el diseño y ejecución de políticas integrales en beneficio de la población joven de esos países. La segunda fase (DINO II) es un Programa de Creación y Fortalecimiento de Alianzas entre la Sociedad Civil y el Estado para el desarrollo de Políticas Públicas de Juventud en Centroamérica, y se plantean como estrategia la creación y el fortalecimiento de agentes de intermediación. Dichos agentes crearían los nexos reales y efectivos entre las instancias de la sociedad civil y el Estado, lo que permitirá avanzar en la construcción y el desarrollo de las políticas públicas de juventud en los países implicados.

La Organización Iberoamericana de la Juventud consideró conveniente la ampliación de la iniciativa a otros países del área centroamericana, incluyendo a El Salvador, ya que, según el informe, se encuentra "en un proceso de construcción y consolidación de su institucionalidad pública en esta materia de juventud, a través de la *Dirección de Juventud*, del Ministerio de Educación"¹⁹. Según su cronograma, el Proyecto DINO II tendrá una duración de 12 meses, y se desarrollará desde septiembre del 2002 hasta agosto del 2003.

Nuevamente la Organización Iberoamericana de la Juventud menciona un organismo gubernamental encargado de coordinar las políticas de juventud en El Salvador, sólo que aquí es más específico, dice que es la *Dirección Nacional de Juventud*. ¿Cuál es el alcance de esta Dirección? ¿Qué pre-

19. Organización Iberoamericana de la Juventud, Boletín de Noticias. Acceso desde su página web.

tende hacer exactamente? Estas son preguntas que podemos contestar desde el informe anual de labores del Ministerio de Educación, de junio del 2001 a mayo del 2002. Ahí se aprecian los esfuerzos institucionales que el Ministerio de Educación está realizando con la población juvenil de El Salvador. De los cinco apartados con los que cuenta el informe, uno de ellos incluye de forma específica el tema de la juventud. Este aparece en la sección de *Formación Integral para el Fortalecimiento de los Valores*²⁰.

El informe comunica que, por la apuesta que el MINED hace a la realización de programas que complementen la formación académica impartida en el aula (y de ese modo fomentar entre los estudiantes la práctica de valores mediante las actividades recreativas, culturales, científicas y deportivas), es que se creó la *Dirección de Juventud*, que buscará establecer un denominador entre todas las acciones realizadas.

Es evidente que la denominada Dirección de la Juventud no busca desarrollar acciones que vayan más allá de su finalidad educativa. No es una coordinadora de acciones gubernamentales para las políticas de juventud. Sus programas son muy claros, coordina programas educativos complementarios a lo enseñado en la educación formal.

Por ejemplo, uno de los programas más difundidos y que aparece en su informe se llama Programa País Joven, que además involucra otras instituciones del Estado y organismos no gubernamentales. Su objetivo principal en el tema de educación es “el desarrollo de espacios para que la juventud exprese sus inquietudes, aproveche al máximo su energía creativa y colabore activamente con el mejoramiento de su país”. El programa incluye un proyecto conocido como *Escuelas Abiertas*, donde cerca de 275,500 niñas, niños y jóvenes asisten a sus centros de estudio en el tiempo libre para complementar su formación. Se creó un *Fondo de Juventud*, entregado a 147 institutos nacionales. También surgieron *Brigadas de Solidaridad*, donde participaron 3,000 jóvenes que ofrecieron su servicio a la comunidad. Se realizaron *campamentos escolares*, para intercambio y convivencia. Lo demás son actividades deportivas,

artísticas o competencias específicas (matemática y ortografía).

A modo de conclusión, la Dirección de la Juventud tiene como fin coordinar políticas y programas de tipo educativo. Esto determina el alcance de su trabajo. No se pretende más. Sin embargo, la idea que aparece en los informes de la Organización Iberoamericana de la Juventud, sobre la posibilidad de la existencia de una instancia oficial que coordine todas las iniciativas políticas a favor de la juventud, abre el debate de si ese modelo podría ser una alternativa institucional en el país. En teoría, esa función debería asumirla el ISPM. Sin embargo, esto implicaría no sólo un replanteamiento del alcance y objetivo del Instituto, sino la posibilidad de ampliar todo el marco legal nacional respecto a los jóvenes.

Por ejemplo, una consecuencia importante de que El Salvador pertenezca a la Organización Iberoamericana de la Juventud es que apoyó con su firma la *Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud*, que sería la base de un tratado internacional posterior sobre la juventud. Algunos de los temas tratados en la carta son: trabajo, libertad, calidad de vida, sexualidad, educación, identidad, participación política, libertad de expresión y reunión, etc. De aprobarse la carta, la legislación de El Salvador tendría que sufrir una serie de cambios profundos en su visión sobre el joven. Por ejemplo, la Carta de Intenciones declara “jóvenes” a los comprendidos entre 15 y 24 años de edad, con la consiguiente transformación de toda la legislación “minoril” (que una la niñez y la adolescencia), en una legislación juvenil con mayor amplitud.

4. La legislación sobre la juventud en El Salvador

La legislación salvadoreña no incluye el concepto de “juventud” en la categorización que hacen de las personas. En cambio, utilizan el término “menor” o “menores”, que son todos aquellos que no han cumplido 18 años. En consecuencia, los que alcanzan esa edad son denominados “adultos” o “mayores”. Al llegar a la mayoría de edad, la persona automáticamente se hace acreedora de una serie de derechos y obligaciones comunes que están esta-

20. MINED, “Reconstrucción, innovación y profundización en la calidad de la educación”. *Memoria de Labores 2001-2002*, junio, San Salvador, 2002.

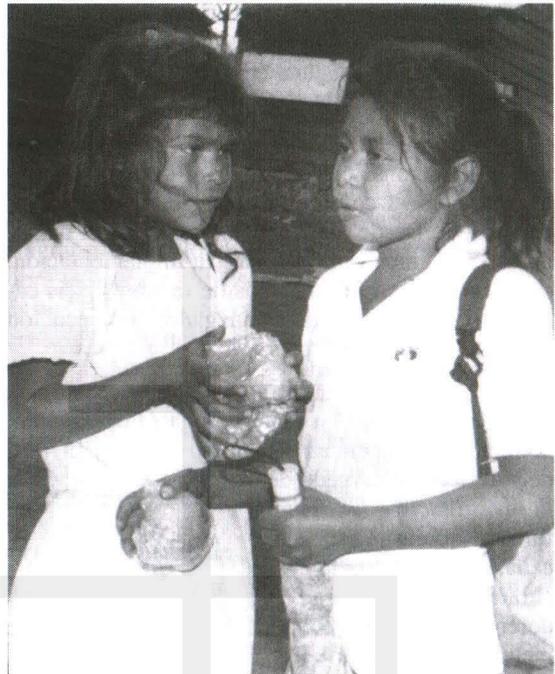
blecidas en las leyes. Desde la Constitución de la República (1983), pasando por la Legislación Familiar²¹, de Derecho Penal²², o de Derecho Social²³, todas asumen esa función y lo hacen basándose en la división por edad de los habitantes.

La mayoría de la legislación ha creído conveniente darle un tratamiento especial a los menores. Esto no se hace a través de un cuerpo de leyes unificado, sino que cada una determina, según su naturaleza, las regulaciones específicas para ese sector de la población. También, en algunos casos, las leyes se adecuan a instrucciones específicas hechas por acuerdos internacionales. Por ejemplo, gracias a que la OIT tomó la iniciativa de regular a nivel internacional la edad mínima de trabajo y las condiciones del mismo, es que se fijan en El Código de Trabajo del país los 14 años como edad mínima para obtener empleo, además, limita el trabajo de las mujeres y los niños menores de 18 años a algunos entornos específicos, especialmente restringe aquellos lugares potencialmente "insalubres", o si el trabajo interfiere con la educación.

También existen algunas leyes que tratan enteramente sobre los menores de edad. Ahí los artículos no son sólo una regulación que se anexa al cuerpo total de la ley, sino que toda la legislación gira en torno al sector particular del que se desea obtener una regulación amplia. Un ejemplo de ello es, en Derecho Penal, la Ley del Menor Infractor, que ha provocado la transformación institucional más importante de la última década sobre el tema de la juventud.

4.1. La Ley del Menor Infractor

A diferencia del Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo, en el sector justicia sí se han observado cambios en el procedimiento y en las estructuras que buscan resolver los casos de "menores" de edad en conflicto con la justicia.



El origen formal de todo este proceso fue la ratificación, por parte de la Asamblea Legislativa, de la *Convención de los Derechos del Niño*, aprobada el 20 de noviembre de 1989. La ratificación tuvo como consecuencia que la Convención se volviera ley secundaria de la nación, de modo que la sociedad y el Estado quedaron comprometidos en apropiarse el marco jurídico nacional de acuerdo a esos principios y preceptos²⁴.

Para los entendidos en materia jurídico-legal, la Ley del Menor Infractor hizo avanzar el tratamiento del tema de la juventud en conflicto con la ley en una doble dirección: en el nivel jurídico sustantivo y en lo jurídico institucional. Lo primero se refiere a que el núcleo del nuevo modelo procesal judicial es el reconocimiento del niño y adolescente

21. Por ejemplo, el Código de la Familia (1994), la Ley Procesal de Familia (1996), la Ley contra la Violencia Intrafamiliar (1996).

22. Por ejemplo, los Códigos Penal y Procesal Penal (1998), la Ley de Menor Infractor (1995), la Ley de Vigilancia y Control de Ejecución de Medidas y al Menor Infractor (1995).

23. El Código del Trabajo (1972), la Ley General de Educación (1996), Derecho a Salud: el Código de Salud (1998), el Código de la Familia (1993), la Ley del Seguro Social (1953), la Ley General de Educación (1996), la Ley para el Control de Solventes e Inhalantes (1998).

24. Algunos estudios son: Emma Dinorah Bonilla de Avelar, *Transformación del régimen jurídico de los menores en El Salvador*, San Salvador, 1995; Anita Calderón de Buitrago y otros, *Manual de Derecho de Familia*, Centro de Investigación y Capacitación, Proyecto de Reforma Judicial, San Salvador, 1994; María Cecilia Castillo, *Condición actual de los derechos de la juventud estudiantil en la Educación Media Pública de San Salvador*, 1993;

como sujeto de derechos y responsabilidades (Doctrina de Protección Integral), y no sólo como objeto de protección del juez (Doctrina de Protección Tutelar), como se había hecho en el pasado.

Al mismo tiempo se da un tipo de avance Jurídico Institucional con la creación de los *Tribunales de Menores* como una rama de los Tribunales de Justicia. Desde que entró en vigencia en marzo de 1995, y gracias al plan para su implementación, se lograron crear 20 juzgados de menores, seis cámaras de menores y cinco juzgados de ejecución de medidas en todo el país.

La Ley del Menor Infractor introdujo toda una serie de novedades en materia legal. Por ejemplo, comienzan a funcionar los *juicios orales*; el juez deja de ser el encargado de la *investigación del delito*, función que asume la Fiscalía, para luego ser la Procuraduría quien otorga la defensa inmediata. Finalmente, el juez imparte justicia, pero todos deben tener presente un principio fundamental: el interés superior del menor²⁵. Además, se crean formas anticipadas de terminar el proceso, sin necesidad de que sea por lo contencioso, como por ejemplo la *conciliación*; las *medidas* deben ser ejecutadas en períodos de tiempo muy específicos, las cuales pueden ser: orientación y apoyo sociofamiliar, amonestación, imposición de reglas de conducta, servicios a la comunidad, libertad asistida y sólo, en última instancia, internamiento.

Como es normal, el nuevo sistema comenzó a enfrentarse con algunos problemas. Pronto la eficacia se miraba disminuida por los problemas de comunicación, coordinación y colaboración entre las distintas instituciones y operadores involucrados en el proceso de aplicación de la justicia. La descentralización de la administración obligaba a re-

organizar, en forma clara, las responsabilidades de cada una de las partes (la Fiscalía, la Policía Nacional Civil, la Procuraduría General, el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor, el Ministerio de Justicia y el Órgano Judicial). Lo más difícil era la toma de conciencia de que "Todos ellos deben y tienen que actuar concertadamente, pero estos actores, a su vez, no agotan su actividad en sí mismos, sino que requieren de la participación de otros entes que los apoyen en su finalidad"²⁶.

La falta de cumplimiento de los roles que los operadores que forman el sistema tuvieron, como también en la mala distribución de los recursos, la poca formación y cargas de trabajo, sumaron al deterioro del sistema. Aun a pesar de ello, hay autores que afirman que la ley vino a agilizar la administración de justicia para el sector juvenil.

La iniciativa del Código de la Niñez, como el anteproyecto presentado a la Asamblea Legislativa, ha sido fuertemente criticado por dos instituciones: la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la Iglesia Católica.

Del total de casos recibidos en menores, un 54 por ciento se ha identificado y castigado al responsable y se ha pronunciado sentencia con responsabilidad en un 74 por ciento; mientras que en el área penal para adultos únicamente en el 6.4 por

ciento de casos se ha identificado y castigado al responsable, pronunciado un 50 por ciento de sentencias condenatorias²⁷.

Cabe también mencionar que la Procuraduría General de la República creó para este nuevo sistema, y con el objetivo de garantizar la defensa de los menores, la figura del procurador especializado para el área de la niñez y la adolescencia. Sin embargo, en el año 2000, esta figura fue retirada por una disposición que obligaba a todos los procuradores a saber de todo tipo de procesos que requieran defensa. Se elimina la especialización para los casos de la niñez y adolescencia. Para algunos defensores de la niñez, esta eliminación afectó fuer-

Rádda Barmen, San Salvador, El Salvador, 1993; Salvador Antonio Quintanilla Molina, *Introducción al estudio del derecho de menores*, Ministerio de Justicia, San Salvador, 1996.

25. Aronette Díaz, *Ley del Menor Infractor, rompiendo paradigmas en la administración de justicia*, San Salvador, Departamento de Publicaciones Corte Suprema de Justicia, 1997.

26. *Ibidem*.

27. *Ibidem*.

temente el ejercicio de la defensa del menor, las sentencias fueron más duras y muchas prefirieron el internamiento antes de resolver con otras medidas.

Consciente de la debilidad del sistema naciente, la Unidad Técnica Ejecutiva (UTE) del sector justicia creó, a partir de 1998, el programa interinstitucional "Hacia un Sistema de Justicia Juvenil", con el fin de fortalecer a las diferentes instituciones del sector justicia vinculadas al proceso de aplicación de la ley del menor infractor. El programa incluía: apoyo técnico y financiero para el desempeño del rol de cada actor, apoyo en el proceso de cambio de la percepción sobre la imagen de la niñez y la juventud, y la armonización de todo la legislación nacional. En el año 2001 finaliza dicho programa, pero el reto de continuar consolidando un sistema de justicia juvenil eficaz continuaba, por lo que se propone la creación de una *Oficina de Apoyo a la Justicia Juvenil*.

En el Plan Operativo del año 2003, la Oficina de Apoyo a la Justicia Juvenil se plantea:

Una coordinación con visión social proactiva, prepositiva, *cuya misión se cumple en la comunidad* con un modelo de educación y sensibilización social, inmerso en los programas de prevención e inserción social, familiar, educativa del menor en conflicto con la Ley y en riesgo social. Brindar *apoyo técnico* a los Jueces de Menores y Equipos Multidisciplinarios en lo relativo a talleres o capacitaciones. Y unificar esfuerzos con instituciones externas para la creación de propuesta y proyectos para contribuir a la *rehabilitación y reinserción social* de los menores infractores".

La novedad es que parece que su visión parece ampliarse para involucrar el contexto social de los jóvenes que se encuentran en conflicto con la ley. También se busca el apoyo mutuo al interior del órgano judicial, con el fin de ejecutar tareas muy concretas, entre ellas, la creación de alternativas reales de rehabilitación y reinserción para los jóvenes en procesos judicial.

4.2. Código de la niñez y la adolescencia

En el año 2001, varias instituciones del Estado aunaron esfuerzos para impulsar la aprobación del

Código para la Niñez y la Adolescencia. En el proyecto participaron la UNICEF, el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría Nacional de la Familia, el Poder Judicial, a través de la UTE, y la Comisión Coordinadora del Sector de Justicia, y el Poder Legislativo, a través de la Comisión de la Familia, la Mujer y la Niñez de la Asamblea Legislativa. El objetivo fundamental del esfuerzo era armonizar e integrar en un solo cuerpo la legislación existente sobre la niñez y adolescencia. El trabajo pretendía ser una "construcción colectiva", por lo que se conformó un Comité Nacional Coordinador formado por todas las instituciones anteriormente mencionadas, más el ISPM²⁸.

El proceso inició en junio del 2001 con un foro apoyado por la UNICEF, el cual llevó el nombre de "Los procesos de construcción, aprobación e implementación de los Códigos de la Niñez y de la Adolescencia en América Latina". Esta parte cerró con la creación del documento llamado *Principios Rectores del Código de la Niñez y la Adolescencia de El Salvador*, documento que resumía los principios fundamentales con los que querían fundamentar el código. Lo que continuó fue un proceso de socialización del documento a diferentes interlocutores, entre ellos, niños, niñas, adolescentes y adultos. Finalmente, la primera dama de la nación presentó, el 30 de mayo del año 2002, el Código a la Asamblea Legislativa, la cual fue retomada por la Comisión de la Familia, la Mujer y la Niñez de la Asamblea Legislativa. Uno de las novedades es la propuesta de la creación de tribunales de la niñez y la adolescencia, que tratarían los casos donde se den "situaciones que violen el derecho de los menores"²⁹. En los casos donde el menor es el imputado, seguirían siendo los tribunales de menores quienes se harían cargo de los casos.

La iniciativa del Código de la Niñez, como el anteproyecto presentado a la Asamblea Legislativa, ha sido fuertemente criticado por dos instituciones: la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la Iglesia Católica. Para la procuradora, Beatrice Alamanni de Carrillo, la cual no fue informada ni invitada a ninguna de las actividades organizadas por el Comité Nacional Coordinador, el anteproyecto adolece de una deficiencia en las acciones lógicas que deberían de prece-

28. Documento "Avances en la Elaboración del Anteproyecto del Código de la Niñez y de la Adolescencia en El Salvador", <http://www.ute.gob.sv/eventos/proyecto%20código.htm>

29. *El Diario de Hoy*, 31 de mayo.

der a la culminación y presentación parlamentaria del anteproyecto. Por ejemplo, era necesario, en su opinión, esperar la ratificación de otros documentos facultativos internacionales que ayuden a que el código integre avances importantes en materia de defensa de la niñez. Por otro lado, también se dijo que sería necesario insistir en el cumplimiento efectivo de tratados de protección a los que el Estado salvadoreño ya se ha comprometido y que no se han cumplido³⁰.

La Conferencia Episcopal de El Salvador, por su cuenta, dirigió, a través del arzobispo de San Salvador, una carta a la Asamblea Legislativa. En ella criticó el código, porque, en su opinión, atentaba contra el núcleo de la familia salvadoreña por la forma en cómo se refería a la educación de la niñez y adolescencia. Criticó que se asignara al Estado "la educación sexual y reproductiva", ya que con ello se corría el riesgo de que el Estado se interpusiera entre los padres e hijos. Para los obispos, la educación de los padres garantiza la formación en valores cívicos y cristianos, cosa que el Estado no estaría dispuesto a ofrecer³¹.

La disputa hizo que otras instituciones, entre ellas la Fundación Olof Palme, FESPAD y algunos jueces de menores, afirmaran que efectivamente existía el riesgo de aprobar el código sin haberlo discutido más, especialmente en lo que tenía que ver con su aspecto técnico. Desde entonces, el código, que cuenta con más de 300 artículos, está en proceso de ser revisado, se ignora hasta cuándo se pospondrá su ratificación.

4.3. Ley General de la Juventud.

Finalmente en el año 2002, la Comisión de Juventud, Deporte y Recreación de la Asamblea Legislativa inició un proceso para la creación de la Ley General de la Juventud. El proceso lo realizó un Equipo de Apoyo Técnico escogido por la misma comisión, entre ellos estuvieron UNICEF, OPS, Comisión de Modernización de la Universidad de Austin, Texas; REDJUVES, UCA, entre otros.

El Equipo de Apoyo Técnico incluyó en el proceso varias consultas públicas en todo el país. El resultado fue la realización de una propuesta que se presentó al Consejo Judicial. Simultáneamente,

los diputados del partido ARENA presentaron otra propuesta de ley. Hasta el momento ambas han pasado a las secretarías técnicas de los partidos políticos para su estudio y comentarios, y posteriormente se entregará al Consejo Judicial para la elaboración final, y de ese modo pueda convertirse en iniciativa de ley.

El concepto de "juventud", que pretende superar la idea de "menor", ha entrado a la Asamblea Legislativa con la pretensión de convertirse en ley nacional. Esto es una novedad. Sin embargo, no se ve que esta iniciativa pase pronto a ser aprobada, ya que el ambiente político de las elecciones hizo que se diera un estancamiento en el trabajo de revisión de las comisiones. De ser aprobada la ley, se estaría sentando un precedente en el país, ya que con ello se abriría la posibilidad de ubicar a la juventud en un posición más favorable que la tenida hasta ahora. Será un punto importante el que dicha ley determine qué instancia, institución u organización podría coordinar todo el trabajo de la juventud en El Salvador.

5. Conclusiones y reflexiones finales

La juventud ofrece muchas posibilidades, esta es una idea que curiosamente los organismos financieros internacionales han entendido muy bien. Por eso, en menos de una década, este sector de la población se ha vuelto un punto importante en la agenda para el desarrollo de los países latinoamericanos. Sin embargo, esta posibilidad necesita condiciones para que puedan ser aprovechadas. Una de ellas es que sea un proyecto de nación que esté respaldado por las instituciones formales del Estado. Tiene que ser un proyecto de transformación del sistema de políticas públicas, integrado, eficaz y autocrítico.

Desgraciadamente todavía no se perfila con claridad que esas condiciones puedan ser posibles. Uno de los principales problemas es que las actuales instituciones del Estado se enfrentan al problema de la juventud como pueden o quieren. En el peor de los casos, el tema ni siquiera entra en sus agendas de trabajo. En el mejor, las instituciones se plantean pequeñas reformas que van desde campañas publicitarias a favor de la juventud, hasta se-

30. "Opinión de la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos ante el inicio del proceso de discusión y eventual aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia". [Http: www.pddh.gob.sv/oadole.htm](http://www.pddh.gob.sv/oadole.htm)

31. *La Prensa Grafica*, "Iglesia veta código de la niñez". "Nacionales", 30 de septiembre de 2002.

rios programas sociales. Sólo en muy pocos casos se plantea una transformación de la institución misma, no se ha creado una instancia especializada que responda a las demandas de este sector de la población.

El caso más notable de transformación ha sido, en los últimos años, el del sector justicia con la creación de los Tribunales de Menores. Aun a pesar de las dificultades, o de las motivaciones que se tuvieron para realizarla, la ejecución de esta transformación abrió un camino: el de considerar que es posible enfrentar el problema de los jóvenes con transformaciones radicales. El mensaje básico de ese cambio es que, si se desea tener un impacto real a nivel nacional, sólo puede hacerse mediante la transformación de las mismas estructuras del Estado.

En el camino hacia una institucionalidad eficaz se tienen que aclarar las identidades de los organismos ya existentes. Especialmente la del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor. Ya que así como está concebida ahora, no puede ejercer la función que otras instituciones le adjudican, que es la de encargarse del tema de la juventud a nivel nacional. Su definición, tanto como su presupuesto, se salen de las posibilidades que esa responsabilidad implica.

La iniciativa de una ley general para la juventud tiene que ser la oportunidad para preguntarse sobre qué institucionalidad pública debe retomar el tema de la juventud. Su función sería la de unificar criterios para avanzar de forma homogénea en la transformación institucional y en las metas que se pretenden obtener. De ese modo se evita la dispersión de ideas, la falta de coordinación y apoyo, y se crea una instancia fiscalizadora de los avances.

Por otro lado, es curioso que casi todos los poderes del Estado tienen alguna estructura que toca el tema de la juventud. El poder ejecutivo lo realiza a través de la Secretaría de la Familia y el ISPM; el poder legislativo lo hace a través de dos comisiones: Juventud, Deporte y Recreación, y la Co-

misión de la de Familia, Mujer y Niñez; el poder judicial lo hace desde la Comisión Coordinadora del Sector de Justicia y la UTE, creando la Comisión del Menor y la Oficina de Apoyo a la Justicia Juvenil. Esta podría ser una posibilidad importante de la que se puede aprovechar en la potenciación de las institucionalidad pública para la juventud.

El tema de las pandillas no aparece como un aspecto por sí mismo dentro de la legislación salvadoreña, sino dentro del tema mucho más amplio de la niñez, la adolescencia y la juventud. Por eso, cualquier estudio sobre las políticas públicas y la capacidad institucional para enfrentar el problema de los jóvenes en pandillas tiene que pasar por el estudio de lo que se ha hecho sobre la niñez, la adolescencia y la juventud.

Es un reto teórico, con consecuencias prácticas, diferenciar claramente quiénes son niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Aunque algunos organismos internacionales determinan que los jóvenes son aquellas personas comprendidas entre 15 y 24 años, eso no quita que, como lo proponen los anteproyectos para la creación de la Ley de la Juventud, también se puedan considerar jóvenes aquellas personas comprendidas entre los 18 y 30 años. Habría que analizar la conveniencia de esas parámetros.

Algunas limitaciones de este sondeo sobre las políticas públicas en el país son que se dejaron a un lado algunas instituciones públicas. Por ejemplo, la investigación no abundó en la relación que el Ministerio Público debería tener con los jóvenes, con la Procuraduría General de la República, y a través de la Unidad de Defensa de la Familia y el Menor. Tampoco se investigó esa relación en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la cual tiene la figura del Procurador adjunto para la niñez. Se dejaron a un lado otros ministerios, entre ellos, el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, ahora Ministerio de Gobernación. Tampoco queda claro el papel de la Fiscalía General de la República, y su Departamento del Menor Infractor.